This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 056 936 917

1.10

Bd. Dec. 1934

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

HEINRICH LAMMASCH

Received May 25, 1922.

AUSTRIA

Unſer

Reichsrathswahlrecht

und die

Taaffe'ſche Wahlvorlage.

Eine politiſche Abhandlung

von

Dr. Leo Wittmayer.

Wien 1901.

Manz'ſche k. u. k. Hof-Verlags- und Univerſitäts-Buchhandlung

I., Kohlmarkt 20.

Unser

Reichsrathswahlrecht

und die

Taaffe'sche Wahlvorlage.

Eine politische Abhandlung

von

Dr. Leo Wittmayer.

Wien 1901.

Manz'sche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung

I., Kohlmarkt 20.

FOR TX
W

MAY 2 5 1922

K. u. k. Hofbuchdrucker Fr. Winiker & Schickardt in Brünn.

Leitwort.

„Daſs man mit ſolchen Unterſuchungen einen ſtattlichen Band anfüllen könnte, unterliegt wohl ebenſowenig einem Zweifel, als daſs man hiefür die Arbeit manches Lebensjahres aufzuwenden hätte. Man wird ſich alſo begnügen müſſen, einzelne, beſonders wichtige und beſonders wenig berückſichtigte Fragen herauszuheben und dieſe tief pflügend zu erörtern.“

Dr. v. Juraſchek: „Die Ortsgemeinde und die Ortſchaft in der Wählerclaſſe der Städte, Märkte und Induſtrialorte im öſterr. Wahlrecht 1895.“

Inhalt.

I. Abschnitt.

Grundsätze der Wahltechnik.

Seite

Die wichtigsten Grundsätze der Wahltechnik und einer socialen Wahlgesetzgebung. Taktvolle Berücksichtigung des Parteilebens als Maßstab für die Modernität und Zweckmäßigkeit eines Wahlgesetzes, daher insbesondere Präjudiz für die Beurtheilung der Wahlnovelle, betreffend die allgemeine Wählerclasse . . . . . 1—16

II. Abschnitt.

Die fünfte Curie.

A. Zweck und Bedürfnisse derselben; letztere drängten auf das Problem der Minoritätsvertretung . . . . . 9—20

B. Verschiedene Arten von Minoritätsvertretung — Proportionalwahl. Princip der französischen Verfassung von 1793, welche die Lösung der Frage mittels der Wahlgeometrie versucht. Dieses Princip liegt heute mehr oder minder allgemein den Nichtproportionalwahlgesetzen zugrunde . . . . . 22—26

C. Unsere Wahlgeometrie und ihre Folgen für die politische Entwicklung und Moral der Bevölkerung . . . . . 27—42

D. Wahlmodus. Indirectes und mündliches Stimmrecht . . . . 43 ff.

a) Allgemeines . . . . . 43—80

1. Theoretische Voraussetzungen. Im Anfange war das bureaukratische Wahlrecht — der Wähler ist Beamter ad actum. Rechtfertigung des indirecten Stimmrechtes von diesem Standpunkte. Begriff einer repräsentatio ad actum. Zerstörung dieser Voraussetzung durch Herausbildung des socialrechtlichen Charakters der Wahl, Unterwerfung der indirecten Wahl unter den Gedanken der Stellvertretung. Neue Probleme, wachsende Schwierigkeiten bei Demokratisierung des Wahlrechts. Bankerott dieses Systems . . . . . 43—66

2. Technische Voraussetzungen. Das indirecte System ist ursprünglich aus dem Gedanken zu verstehen, dass die Wähler an

Seite

einem Orte zusammenkommen müssen. Unkenntnis der Wirkung des Parteilebens, Conflict mit dem erstarkten Treiben der Parteien . . . . . 66—71

3. Politische Voraussetzungen. Von allen bleibt heute nur ein Interesse aufrecht: Die indirecte Wahl schützt heute nur mehr die Agrarier, wo diese mit Städtern zusammen in einem gemischten Wahlbezirke zu wählen haben . . . . . 71—73

4. Indirecte Wahl, mündliches Stimmrecht und Analphabetenthum; besondere Würdigung seines Einflusses auf Wahltechnik, Demokratisierung des Wahlrechts und Parlament. Widerlegung Proudhons, eines typischen Vertheidigers der Analphabeten. Sociale Rechtfertigung ihrer Aussperrung vom Wahlrecht (insb. Wählbarkeit) . . . . . 73—80

b) Concrete Behandlung des Wahlmodus in unserem System und neuerdings in der fünften Curie. Zunehmende technische und politische Entartung des indirecten Systems. Preisgebung der indirecten und mündlichen Wahl. Wichtige Vorbereitung für die allgemeine Einführung directer Wahlen mit gleichzeitiger Laisierung des Wahlcommissärs. Weitere Probleme der directen Wahl: Wahlort und Wahlzeit als Elemente einer praktischen Wertlehre des Wahlrechts. Mündliches und geheimes Stimmrecht . . . 80—105

E. Zweckwidrige Behandlung des Reclamationsverfahrens, typischer Fall einer zweckwidrigen Vergesellschaftung desselben, meritorisch unzulässige Zuweisung dieser neuen Competenz an die Partei . 105—107

F. Zusammenfassung. Politische Schlussbetrachtung. Versagen der politischen Zwecke bei nicht zu leugnender Verstärkung der socialen Impulse im Abgeordnetenhause, aber fast allgemeiner Sieg der oberen Schichte. Ihre außerordentliche Stärke in der fünften Curie mit Einbeziehung der socialverwandten Gruppe wurde durch die Technik noch begünstigt. Doppelvertretung der bisher vertretenen und nicht vertretenen oberen Schichte. Visitierung der Vertreter der oberen Schichten, psychologische Eindrücke. Diese Vertreter bedeuten auf die Dauer eine Gefahr für die Arbeitsfähigkeit des Hauses. Die fünfte Curie ohne Nachkommenschaft . . . . . 107—114

III. Abschnitt.

Das Wahlrecht in der Stadt- und Landgemeindecurie und die Steuerreform vom Jahre 1896.

A. Einleitung. Die große Bedeutung der Steuerreform für das Wahlrecht. Die sogenannte lex Dipauli behandelt in der That die Wirkung der Steuerermäßigungen auf den 10 Kronen-Census und setzt den Census herab; sie regt uns an, über den Zusammenhang von Steuersystem und Wahlrecht näher nachzudenken. Für unsere concrete Aufgabe brauchen wir die Kenntnis unseres Wahlrechts, denn mit dem 8 Kronen-Census ist unser Wahlrecht nicht erschöpft . . . . 115—118

B. Unser particuläres Reichswahlrecht (unterhalb des 8 Kronen-Census) 118—125

Seite

C. Kritik der individualisierenden Kraft unseres bisherigen breiten priv. Wahlrechts, nach den allgemeinen Aufgaben des Census. Ungleich individualisierende Kraft des Census nach den verschiedenen in Geltung stehenden Steuersystemen. Verfallserscheinungen des Census in England, Dalmatien und Preußen. Unerquickliches einer technischen Verbindung von Steuerleistung und Census . . . 125—129

D. Ergebnisse. Unser Census besitzt an sich keine individualisierende Kraft mehr; er ist nur mehr als historisches Product zu verstehen, wie unsere gesammte, verwahrloste Wahlordnung . . . 130—134

E. Völlige Zerstörung dieses Census durch Einführung der Einkommensteuer, Widersprüche und Missbräuche bei diesem Census, Erleichterung einer freiwilligen Höher-Fatierung durch den Mangel jeder Controle. Ergebnis: Facultativ allgemeines Wahlrecht in den breiten Curien 134—141

F. Wahlrecht und Erwerbsteuer. — §. 5 P. St. G. — Contingentierung der Erwerbsteuer. Eine der wichtigsten Steuerkategorien gewährt heute keine fixe Censusgrundlage . . . . . 141—144

G. Politische Schlussbetrachtungen an der Hand der letzten Wahl . 144—146

IV. Abschnitt.

Die Taaffe'sche Regierungsvorlage.

Technische, architektonische Pracht, Vortheile einer Codification für eine sociale Wahlgesetzgebung. Politische Vorzüge, insbesondere für den Centralismus, für das Verantwortlichkeitsprincip im Hause, Palliativ gegen Zersplitterung der Volksversammlung, Rettung für das gefährdete Mehrheitsprincip. Würdigung ihrer Aussichten . . . . . 147—160

Anhang.

Literarischer Excurs.

A. Absolutistisch und antikisierend unlebendige Staatsauffassung — der retardierende Grund in der theoretischen Erkenntnis des Wahlrechts. In neuerer Zeit Aufschwung mit Gierke . . . . . 161—168

B. Autoren im einzelnen . . . . . 168 ff.

1. Gruppe: Das Wahlrecht ist kein Recht, John Stuart Mill, v. Gneist, Mohl, H. A. Zachariae, Lassalle, Laband, v. Seydel, H. Spencer . . . . . 168—177

2. Übergangsgruppe: Jellinek (System), Bernatzik, Georg Meyer, Triepel . . . . . 178—182

3. Gruppe: Das Wahlrecht ist ein Recht — insbesondere Socialrecht. Loening, Otto Mayer, namentlich Gierke, Stengel, Jellinek (Staatslehre) . . . . . 182—186

C. Schlussbetrachtung: Widersinn einer staatsabsolutistischen Bekämpfung des „wohlerworbenen Wahlrechtes". — Das Wahlrecht ein relatives Naturrecht? . . . . . 186—188

Abkürzungen.

G. W. O. = Gemeindewahlordnung.
L. W. O. = Landtagswahlordnung.
R. W. O. = Reichsrathswahlordnung.
P. St. G. = Personalsteuergesetz.

Berichtigungen:

S. 22, Z. 4 lies: „Die Anfänge"; S. 31, Z. 3 ergänze: **historische** Individualitäten"; S. 46, [3]) Z. 3 ergänze: **„Neuerdings mit schönem Zorn Treitschke, Polit. II. 181—183, ein classischer Fall!"**; S. 48, Z. 16 am Ende: **„zusammenfallen"** statt „vorstehen"; S. 135, Z. 8 v. u. ergänze: **„Allerdings, schon** aus den ersten St..." — Z. 6 v. u. „nicht" entfällt.

Grundsätze der Wahltechnik.

An Stelle der von Taaffe vorgeschlagenen Wahlreform brachte uns das Jahr 1896 gleich zwei Reformen auf einmal. Die eine betrifft das Wahlrecht in der Städte- und Landgemeindencurie und ergibt sich aus der Steuerreform. Sie hat auch die unbemerkt gebliebene, heimlich wühlende, folgenreiche Novelle vom 5. December veranlasst. Diese Reform bedeutet bloß Verschiebungen im bestehenden Wahlrecht, man kann sich hier darauf beschränken, sie näher auseinanderzusetzen und seine Folgerungen zu ziehen. Anders steht es mit der geräuschvollen Reform vom 14. Juni 1896. Diese ist eine eigene, eigenartige Schöpfung, eine wirkliche Novelle, ein Gesetz im Gesetz und verlangt eine besondere organische und systematische Behandlung. Auch hat sie sich nicht begnügt, die 5. Curie zu schaffen, sondern hat auch im einzelnen Vorschriften des für die anderen breiten Curien bestehenden Wahlrechts über den Haufen geworfen. Sie muss daher in unseren Erörterungen den breitesten Raum einnehmen.

Unsere Aufgabe hat zwei Seiten, eine materielle: das heißt, wir haben zu untersuchen, ob die Endzwecke der Reform erreicht worden sind, im wesentlichen eine politisch-social-statistische Untersuchung. Der andere Punkt betrifft technische, sogenannte wahltechnische Fragen, welche ihrerseits von größtem Einfluss auf den ersten Punkt sind.

Wie andere Gesetze, welche größere Lebensgebiete zu regeln bestimmt sind, die sich in ständigem Fluss befinden, so entwickeln auch Wahlgesetze ihre eigene Technik. Alle Welt ist sich auch einig, daß die „wahltechnischen Fragen“ großen Einfluss auf die Entwicklung des politischen Lebens haben und ihrerseits wieder vom politischen Leben mächtig beeinflusst werden, dass sich beide somit in ständiger Wechselwirkung befinden. Doch war man sich weniger einig in der einheitlichen Zusammenfassung dieser wahltechnischen Einzelnheiten unter höhere Gesichtspunkte. Wollen wir aber eine Kritik an der Wahltechnik in unserer Frühlingsnovelle üben, so sind wir daher genöthigt, entweder einen grundsatzlosen Kleinkrieg gegen Einzelbestimmungen zu führen, dann wird uns auch niemand Glauben schenken, oder wir müssen einheitliche Gesichtspunkte finden.

Solche glauben wir aus der Geschichte der continentalen Entwicklung der Wahlgesetze und des politischen Lebens in den größten

Verfassungsstaaten Europas herleiten zu können. Man kann nämlich sagen, dass die Wahlgesetze technisch, aber auch materiell in steigendem Maße das Parteileben berücksichtigen. Nicht alle in gleichem Maße, die Staaten mit Proportionalwahl sind z. B. weit voraus, aber auch die anderen rechnen immer deutlicher mit dem Begriff der Partei. Die Beobachtung der die Wählerschaft organisierenden Parteikraft und ihre Anerkennung hat die Wahltechnik nachweisbar ungemein verbessert, und wenn diese Anerkennung nicht übertrieben wurde, auch vereinfacht. Je gewaltiger die Collectivkräfte der zunehmend socialen Parteibildungen wurden, umso nachhaltiger wird ihre Wirkung auf Verfassungsrecht[1]), Wahlrecht und Wahltechnik. Wir werden Gelegenheit haben, diese Gedanken im einzelnen bei besonders charakteristischen Instituten der Wahltechnik zu verfolgen. Jedenfalls beherrscht dieser Gedanke das Gebiet der Wahltechnik[2]).

Für die Entwicklung und Vervollkommnung der Wahltechnik empfiehlt sich also die Berücksichtigung und Anerkennung der Partei. Diese Anerkennung hat aber auch ihre ernste materielle und politische Seite. Wir werden zahlreiche Bedenken unter diesem Titel gegen die Berücksichtigung der Partei zu vernehmen haben.

Fürs erste kann man fragen, wie kommt es, dass die Partei nicht gleich anfangs berücksichtigt wurde, wenn sie eine so erhebliche Vereinfachung der Wahltechnik möglich macht? Die Antwort ist leicht. Beim Eintritt in verfassungsmäßige Staatsformen war die planmäßige Gestaltung, die elementare Stärke der socialen Parteibildungen einfach unbekannt[3]), später wollte man sie nicht kennen. Auch diese Gründe liegen nicht ferne. Der Staat hat von einer Wissenschaft secundiert, welche ihr Begriffsmaterial noch aus den Vorrathskammern absolutistischer Denkweise entnahm und diese auf verfassungsmäßige Zustände einfach übertragen wollte, eine durchaus feindliche Haltung zur Partei

---

[1]) „L'objet de l'association, est ... d'elargir la base de la représentation jusqu'à ce quelle devienne aussi large que le parti lui même.“ Chamberlain bei Franqueville, Le Gouvernement et le parlement Britannique II. Näheres 4. Abschnitt Anfang.

[2]) Wie sehr die Existenz der Partei zur Stütze der Wahltechnik verwendet werden kann, ersieht man z. B. aus der Rede des belgischen Justizministers Van der Heuvel im Senat (bei Mommaert, Le Mécanisme de la représentation proportionelle). Man verlangt ein quorum für die Abstimmung, der Minister aber erklärt „L'essentiel est d'avoir une solidarité entre les électeurs voulue et consciente, une solidarité qui ne repose pas sur la fragilité d'un texte, mais sur la claire vue de ce que commande l'interêt politique de la nation.“

[3]) So auch Bornhak, allgem. Staatslehre; daselbst auch eine spärliche nicht deutsche Literatur über dieses Thema. — Deutsche Literatur bei Treitschke (in der posthumen „Politik, Vorlesungen u. s. w. herausgegeben von Cornicelius I. 2. Aufl. S. 150 ff.) In Treitschkes eigene vielfach ansprechenden Ausführungen mischen sich indes Grundirrthümer, welche darauf zurückzuführen sind, dass ihm die volle Erkenntnis des socialen Parteilebens unserer Tage ganz entschieden abgeht.

— Eine systematische, wenn auch lapidare Betrachtung des Parteilebens findet sich bereits bei Karl Salomo Zachariä in seinen „40 Bücher vom Staate“, 1839! 3. Theil Verfassungslehre, 4. Hauptstück S. 39 ff. In großen Zügen gehalten bieten Zachariäs Bemerkungen eine geniale Grundlage für eine vertiefte Erkenntnis des Parteilebens. Man erwarte nur nicht, dass sie in allem glücklich sind.

eingenommen, wenigstens gilt dies von jenen großen continentalen Verfassungsstaaten, welche aus bureaukratisch-absolutistischen Formen hervorgewachsen sind.

Gewiss hat die Partei Eigenschaften, welche sie der Regierung wesentlich unangenehm machen müssen. In jeder Partei liegt die Neigung, eine Nebenregierung zu setzen, welche als anmaßender Beirath neben die wirkliche Regierung tritt; so ist es hier der Fachmann, der den „Curpfuscher" mit seiner Abneigung verfolgt.

Doch das ist schließlich nur eine Eigenschaft, mit welcher man sich in dem Augenblick abgefunden hat, in welchem man politische Vereine anerkennt. Freilich sind diese viel harmloserer Natur, man kann sie überwachen, man kann sie zerstören. Die Partei hat aber Eigenschaften, welche sie der Regierung weit unangenehmer machen müssen, sie ist elementar[1]) wie der Staat selbst und hat obendrein in formeller Hinsicht Neigung, eine fliegende[2]) juristische Person zu bilden mit eigenem Vermögen, einer eigenen autonomen Besteuerung der Verbandsmitglieder[3]), mit eigenen Beamten, mit einem Wort, einen Staat im Staate.[4]) In England hat die Organisation, wohl nach amerikanischen Mustern, in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts großartige Dimensionen angenommen und zu einem hierarchisch gegliederten körperschaftlichen Ausbau geführt[5]). Man kann es bemerken, wie rasch dieser Process fortschreitet. Schon heute zeigen sich dieselben Merkmale auch bei uns und im deutschen Reiche mit aller Schärfe. Während aber in England der Parteiverband selbst verfassungsmäßige Formen angenommen hat, welche den einzelnen Wählern innerhalb der Partei Mitwirkung[6])

[1]) Recht unrichtig Treitschke a. a. O. S. 148 f. und 153, der in allen, also auch in den socialen Parteien bloße Gelegenheitsgesellschaften erblickt. Mögen aber auch die einzelnen Parteien dem Namen nach häufig untergehen, lässt sich doch wenigstens bei den socialen Parteien mit einiger Gewissheit eine Art Succession nachweisen. — Fast ebenso unrichtig wie Treitschke, Gneist (Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiclassenwahlsystem u. s. w. Berlin 1894), welcher uns im 15. Capitel (Die Entstehung nnd die Zersetzung der socialen Parteibildungen) ein förmliches System des Zerfallen von socialen Parteien liefert. Seine äußeren Beobachtungen sind vielfach allerdings zutreffend.

[2]) Natürlich cum grano salis! — Nicht figürlich gesprochen, pflichte ich vollständig Bernatzik bei, wenn er („Die juris. Persönlichkeit der Behörden" 76) sagt: „Es gibt daher zahlreiche Gemeinwesen, welche nicht juristische Personen sind. Hieher gehören nicht nur alle verbotenen Vereinigungen, sondern auch die bloß geduldeten, wie politische oder sociale Parteien . . . . es ist somit allerdings ein Unding, von unerlaubten juris. Personen zu sprechen; aber von verbotenen oder nicht genehmigten Gemeinwesen kann man sehr wohl sprechen und gerade dies Moment übersieht die romanistische Fictionstheorie gänzlich." — Insbesondere auch Steinbach, „Treu und Glauben im Verkehr" 1900. S. 40 f.

[3]) Im Wiener Hauptorgan einer starken Partei werden sogar die Parteibeiträge „officiell" als Parteisteuer geführt und verrechnet.

[4]) In anderer Form, aber grundsätzlich wohl übereinstimmend K. S. Zachariä a. a. O. Seite 40 oben.

[5]) Franqueville Le gouvernement et le parlement Britanniques II., 354 ff.

[6]) Da dem Parteiverband auch Nichtwähler nnd Frauen angehören, welche an den verbindlichen Parteibeschlüssen und Candidatenfragen mitwirken, so kommt diese Thatsache einer Ausdehnung der politischen Rechte gleich. Franqueville a. a. O. 359. Man kann sich also eine Vorstellung machen, bis zu welcher verfassungsrechtserzeugenden und rechtsumbildenden Kraft die Partei geworden ist.

sichern, hat der Parteiverband bei uns, vielleicht auch noch im deutschen Reich despotische oligarchische bureaukratische Form, nach seinem unmittelbaren Vorbild, dem Staat. Der einzelne Wähler gehört mehr zur Herde als zum Hirtenverband.

Der Staat, welcher unter Beibehaltung seines bureaukratischen Knochenbaues verfassungsmäßige Kleidung anlegte, musste unterhalb derselben noch lange seine Abneigung gegen diese anarchische polizeiwidrige Erscheinung beibehalten, umsomehr, weil ja der letzte Grund Brotneid war. Beide, Staat und Partei, ziehen ja ihren Nährstoff aus demselben Boden und so ist es gewiss treffend, wenn Schmoller (Grundriss der Nationalökonomie 17, 18) sagt: „. . . darf nicht übersehen werden, dass die freiesten und losesten gesellschaftlichen Massenerscheinungen und die festesten Einrichtungen des Rechtes und des Staates zu ihrer letzten Voraussetzung dieselben geistigen Massenprocesse haben. Die freieste Secte und die katholische Kirche, die freieste Republik und der centralisierteste Despotismus, die Volkswirtschaft mit freiestem Tauschverkehr und die mit socialistischer Leitung und Vertheilung —, sie setzen alle gleichmäßig geistige Collectivkräfte, einheitliche Bewusstseinskreise, führende Autorität, folgende Masse voraus; der Unterschied liegt nur in der verschiedenen Art der Befestigung und Stellung der Autoritäten, in der verschiedenen Krystallisierung und Organisierung der Kräfte, in der loseren oder gebundeneren Wechselwirkung zwischen Spitze und Peripherie.“ Unmittelbar zuvor war im selben Zusammenhange von der Partei die Rede, welche gleichfalls diesen „Collectivkräften“ zugerechnet wird. In der Entwicklung dieser Collectivkräfte ist die Partei nicht glücklicher als der Staat und kann unter Umständen stärkere Solidarität unter ihren Anhängern hervorrufen, denn sie ist in der glücklichen Lage, sich auf gleichartige, gleichgestellte Individuen beschränken zu dürfen. Folgerichtig wächst die Eifersucht des Staates gegen den rivalisierenden erfolgreicheren Lockvogel.

Praktischer sind jedenfalls die wohlthätigen Wirkungen des Parteilebens. Wer sich nicht von seinen manchmal abstoßenden Formen bestimmen lässt, wird finden, dass gerade die Parteikräfte ein unentbehrliches Requisit des Verfassungsstaates bilden.

Die Staatspolitik und theilweise auch die Staatswissenschaft gehen zur Zeit der Begründung des Verfassungslebens von der Voraussetzung aus, dass ein unmittelbares Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger möglich ist. In unseren großen Staaten mit den größten Gegensätzen innerhalb der Bevölkerung ist das mehr oder weniger eine Utopie.

In der That gab dieses Verhältnis auch den politischen Gelehrten von vorneherein zu denken. Man fürchtete ernstlich die Atomisierung der Bevölkerung, von welcher jeder einzelne für sich als Wähler zur politischen Mitwirkung gerufen wird. Man sucht Zwischenglieder[1]) ein-

[1]) Man vergleiche die zahlreichen Projecte der Wissenschaft um die Mitte des XIX. Jahrhunderts, auf phantastischer oder körperschaftlicher Grundlage organische Vertretungskörper zu bilden, weniger Sismondi in seinen Etudes sur

zuschieben, entweder in Form einer Berufsorganisation oder in Form von niederen Verbänden, auch in mehr oder weniger kunstvollen Verbindungen beider Gedanken. Das Leben hat aber diese Forderungen im einzelnen nur sehr theilweise anerkannt oder zu anderen Zwecken verwertet. Die Lücke füllte sich von selbst durch das Fluidum des Parteilebens, die Partei schiebt sich ein als eine von jenen „Mittelursachen zwischen den Individuen und den Einrichtungen der Gesellschaft im Staat . . .“.[1]) Die Partei sammelt Leute von gleicher socialer Lebensstufe durch das Land[2]) und knüpft so unmittelbar an die socialen Lebensbedingungen und ihre derivaten socialen Neigungen und Instincte an. Eine Atomisierung der Wählerschaft erscheint hier ausgeschlossen, im Gegentheile, diese schließen sich von selbst zu organischen höheren Einheiten zusammen, zu Naturproducten höherer Einheit[3]).

Die Parteibildung zeigt sich von zunehmender Bedeutung, je weiter die Wahlberechtigung reicht. Im selben Maße wird der einzelne, den unteren socialen Schichten angehörende Wähler von der Partei abhängiger. Ihr verdankt er die Organisierung der Massenwirkungen, welche die wirksame Vertretung seines Interesses fordert. Mit der politischen Parteibildung sind hier erst die Voraussetzungen für die Realisierung der politischen Rechte gegeben. „L'objet de l'association, dit M. Chamberlain, est de faire que chaque homme prenne un intérêt personnel au gouvernement.“[4])

Der Nothwendigkeit einer wirtschaftlichen Association entspricht hier auch die Nothwendigkeit einer politischen Organisation. „Verbunden werden auch die Schwachen mächtig.“ Der Partei verdankt der kleine Wähler die ausgesprochene Formulierung seiner unklaren instinctiven socialen

---

les constitutions des peuples libres Brux 1836, als A. Winter (Die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft 1852), Levita, Mohl, wohl auch Rittinghausen. Einzelne wehren sich gegen den Verdacht, reactionär zu sein. Allein es ist gewiss eine conservative Weltanschauung, welche sich eine Welt ohne Stände gar nicht zu denken vermag oder Weltfremdheit, welche nicht sieht, wie die Lücke ausgefüllt wird. Unsere Landtagswahlordnungen aus dem Jahre 1860 beruhten auf körperschaftlicher Grundlage, ein Gedanke, der jedenfalls hieher zu zählen ist.

[1]) Schmoller, Grundriss der Nationalökonomie.

[2]) Diese Tendenz, die Interessenvertretung von ihren unmittelbaren localen Grundlagen loszulösen, die Anhänger aus ganz verschiedenen Gegenden zu suchen und den Zusammenhang der Wahlkörper zu zerreißen, wurde von Hare ganz richtig beobachtet (vergl. Hack über die Vertretung der Minoritäten und die Personalrepräsentation Tübingen 1872), ganz richtig erkannt und zur Grundlage seines bekannten Systems.

[3]) Die Partei ist ebensowenig auf die lebenden Anhänger beschränkt, wie der Staat, sie umfasst die verstorbenen ebensogut wie die ungeborenen. Das unvergängliche sociale Interesse schlingt sein Band um beide Kategorien und gibt den Parteien, besonders bei den socialen, einen transcentalen Zug. Manche sociale Partei ist geradezu dadurch benachtheiligt, dass die Mortalität unter ihren Anhängern verhältnismäßig größer ist. Von ihren Wählern leben infolge dessen gleichzeitig im Verhältnis weniger als bei anderen Parteien. — In andern socialen Schichten wiederum, wo der Beruf sich nicht gewöhnlich vererbt, wird der Parteigänger zum Klopffechter für das aus seiner Stellung hervorwachsende, über ihn hinauslebende sociale Interesse.

[4]) Franqueville 359 a. a. O.

Bedürfnisse. Und erst in der Partei wird er der wirksame Vertreter des socialen Gesammtinteresses, das in ihm selbst vielleicht sogar gegen Einzelinteressen gegebenenfalls zu schwach wäre, d. i. des collectiven Einzelinteresses, das nur die typische Grundlage der Einzelexistenzen berücksichtigen kann. Der Egoismus des einzelnen wird in der Partei genießbarer, er wird socialisiert und discipliniert. Je tiefer der Wähler steht, umso ausgesprochener wird er der instinctive organische Vertreter einer Idee. Es sprechen so sehr viele Analogien dafür, dass der Wähler fast wie ein Wahlmann seiner Partei erscheint. Man beachte auch, dass den einzelnen Wähler geradezu Geringschätzung trifft, wenn er anders gewählt hat als die Mehrheit seiner derselben socialen Schichtung angehörenden Wahlcollegen. Doch wäre es übertrieben und unjuristisch zugleich, wollte man dieses Verhältnis zu Recht anerkennen. Es hieße die Dinge auf den Kopf stellen. Offenbar von solchen Erwägungen ausgehend, gelangt Karl Kautsky (der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Socialdemokratie 1893) dazu, den Abgeordneten als „Mandatar" seiner Partei anzusehen. Eher wird das für England bejaht werden können, wo die Wählerschaft, die sociale Nothwendigkeit einer festen Disciplin anerkennend, sich durch besonderen Act zur Wahl der von ihrer Partei vorgeschlagenen Candidaten verpflichtet. Diese Thatsache tritt hier als eine starke, concrete Verpflichtung erzeugende moralische Verbindlichkeit neben das bestehende Verfassungsrecht und darf nicht länger ignoriert werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist die ehrliche Anerkennung der Partei die wesentliche Grundlage eines ernstgemeinten socialen Wahlrechts.

Das hat nun wichtige Folgen.

Einmal fällt der Partei auf diese Weise im politischen Leben gleichsam die Rolle eines Unternehmers oder Zwischenhändlers[1]) zu. Sie sammelt und sucht die Bedürfnisse im ganzen Land und sucht sie zu decken, sociale nicht minder wie locale. Nun sind aber die Interessen im einzelnen untereinander im Streit, auch sind sie nicht von gleicher Wichtigkeit. Nur die wichtigsten, mächtigsten, verbreitetsten Interessen werden eine eigene Parteibildung ermöglichen, genau so, wie im ökonomischen Leben starke Bedürfnisse einer gewissen Kategorie eigene Erwerbszweige zu begründen helfen. Diese Interessen werden naturgemäß in erster Linie zur Geltung gebracht werden, mit Ausschluss aller anderen Interessenvertretung, soweit diese nicht compatibel ist; damit wird der Partei immer mehr der Zug der socialen Classenvertretung aufgedrückt. Arbeitet aber die Partei latente Classengegensätze heraus, so wirkt sie wieder innerhalb ihrer zugehörigen Gruppen beruhigend und scheidet hier die Kämpfe aus. (Ähnlich Schmoller a. a. O.) Soweit andere sociale Interessen mitvertreten werden können oder soweit locale Interessen gemeinnütziger Natur sind, d. h. *keinem* socialen Gruppeninteresse *schaden*, tritt die einzelne Partei in scharfen Wettbewerb mit anderen,

---

[1]) Es ist kein Zufall, wenn Spencer die Kräfte der Bevölkerung, welche aus der Association hervorgehen, mit der Handelsthätigkeit in Zusammenhang bringt; vergl. Principien der Sociologie, III. Band, 493, in der deutschen Ausgabe von Vetter.

da jede die Zahl der Anhänger über ihre Hauptclientel hinaus zu vermehren sucht. So fördert die Concurrenz die Ermittlung der localen Interessen im ganzen Lande. Ein Hauptzweck des verfassungsmäßigen Lebens geht dahin, die Unzufriedenheit im Lande aufzusaugen und aus einer zerstörenden, elementaren Kraft in eine nützliche, treibende Kraft der Entwicklung zu verwandeln, eine Sternwarte für die Regierung einzurichten; dieser Hauptzweck wird durch die Parteibildung mächtig gefördert und beschleunigt.

In der Partei also klären und summieren sich Wünsche und Instincte der Bevölkerung, die Parteiprogramme enthalten bestimmte geordnete Lösungsversuche für die wichtigsten Zeitfragen, sie substanzieren und begrenzen den Wahlstoff; ohne das Parteileben wären die Abstimmungen der Einzelwähler wirklich wie in Lenaus Gedicht einsame Klagen, die keine von der anderen wissen. So ist das „Paradies" der Verständigung gewonnen, die Wahlen werden Entscheidungen unter den Parteiprogrammen (die Namen der Candidaten sind bloß Signale)[1]) und somit mittelbar Plebiscite über die wichtigsten Zeitfragen oder, wie Merkel[2]) es formuliert hat, sie sind „Manöver im constitutionellen Staat", „die entscheidenden Waffengänge, in welchen die Parteien ihre Kräfte messen." Damit werden nach ihm gewaltsame Weiterungen vermieden und Bürgerkriege ersetzt. So gewinnen die Wahlen ihre grundsätzliche, Personenfragen zurückdrängende, orientierende Kraft, welche manchen wichtiger scheint als die Wirksamkeit des parlamentarischen Körpers selbst. Auch skeptische Betrachter des Parlamentswesens wie Carlyle räumen den Wahlen diese für die Regierung unentbehrliche Bedeutung ein[3]) und erklären, dass es dieser auch allenfalls zu wissen

---

[1]) Das zu Recht bestehende belgische Wahlgesetz (bei Mommaert, Le Mécanisme de La Représentation Proportionnelle Brux 1900) geht so weit, dass es geradezu verbietet, dass ein Candidat auf mehr als einer Liste stehe. Art. 256. „Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection." Mommaert fügt wie selbstverständlich hinzu: „Il serait déraisonnable, en effet, de se faire présenter comme candidat sur plusieurs listes luttant l'une contre l'autre dans le même scrutin et ayant de tendences assez divergentes pour se trouver en compétition dans une même joute électoral."

[2]) In Schmoller Jahrbuch Artikel „Recht und Macht"; aufgenommen in die „Hinterlassene Fragmente und gesammelte Abhandlungen", II. Theil, 1. Hälfte, Straßburg 1899.

[3]) Socialpolitische Schriften herausgegeben von Hensel, Göttingen 1896, II. Band, S. 343. „Es ist klar genug, dass der König in constitutionellen Ländern wünschen müsste, die Stimmen aller Menschen, ihre Meinungen und Wünsche über alle Arten von Gegenständen festzustellen, damit so der ganze Schauplatz seiner Werke bis auf die letzte Spalte hell erleuchtet vor ihm liegen möge und er, wo er auch arbeite, mit vollkommener Kenntnis der Umstände und des Materials arbeiten könne. Aber der König, die neue Downing-Street oder was sonst des Herrschers Name ist, müsste in der That ein sehr kläglicher König sein, wenn er alle diese Abstimmungen in sein Regierungssystem aufnehmen und sie in Thaten verwandeln wollte — ich glaube wirklich, dass er in dem Falle nicht mehr lange König für diese Welt sein würde."

nützlich sei, welchen Unsinn die Wähler sich gelegentlich denken. In der That ist auch leidenschaftliche Dummheit ein Factor, mit dem die Regierung rechnen muss, wenn sie stark verbreitet ist. Da nun aber der Wille des Wählers nicht destilliert zu erhalten ist, sondern immer nur in Herden auftritt und man diese förmlich naturgeschichtliche Thatsache des politischen Lebens nicht zu ändern vermag, so hängt die orientierende Kraft der Wahlen von der Behandlung des Parteilebens ab, ob man den richtigen Takt findet, der Partei jene Entwicklung zu ermöglichen, welche den Wahlen ihre orientierende Kraft sichert. Die Parteientwicklung hängt wieder vom materiellen und technischen Wahlsystem in gleicher Weise ab. Man begreift also schon jetzt, warum ungefähr Mirabeau gewünscht hat, dass die Zusammensetzung des Vertretungskörpers wie eine Landkarte alle Meinungsverschiedenheiten im Lande in getreuer Weise wiedergebe. Ein berühmtes Wort, das allerdings häufiger gebraucht als gewürdigt wird. Und man begreift, warum in politisch hoch entwickelten Staaten die Regierung unmittelbar nach den Wahlen vom Schauplatz verschwindet.

Aber die Partei ist nicht nur für die Wahlen, für die Bildung des Vertretungskörpers maßgebend. Ihr fallen immerwährende Functionen zu, welche theils eine Lebensbedingung, ein unentbehrliches Correlat des constitutionellen Lebens bilden, theils eine wichtige Ergänzung desselben sind.

Sie ist es, welche die Verantwortlichkeit der Abgeordneten geltend macht und damit das System der Verantwortlichkeit, auf welchem das constitutionelle Leben beruht, zum Abschluss bringt. Dieses beruht nicht nur auf der Verantwortlichkeit der Minister, es beruht ebensogut auf der Verantwortlichkeit der Abgeordneten und aller Mitwirkenden zweiter Ordnung. Die Verantwortung der Abgeordneten könnte von einzelnen schwer geltend gemacht werden. Es setzt einen höheren Grad reifen Urtheiles voraus, der nicht entfernt im 10. Theil der zugelassenen Wählerschaft vorhanden ist. Dann fehlt dem einzelnen auch die Macht, diese Verantwortlichkeit zu verwirklichen. Er bekommt sie erst durch die Association. In der Partei findet aber auch der einzelne die geistige Nachhilfe, welche er benöthigt, um seinerseits an der Rechenschaftsforderung mitzuwirken. Diese vom einzelnen nicht vermochte Gerichtsbarkeit wird von der Partei übernommen und monopolisiert, während diese selbst in letzter Linie den mehr unklaren Instincten der Bevölkerung ihrer Wähler verantwortlich ist. Als ein zusammengesetztes, vielzelliges Gebilde ist die Partei von den Lebensvorgängen in den Einzelzellen abhängig. Auf diese Weise wird der Ring geschlossen.

Das Parteiwesen ist zugleich die Form, in welcher die öffentliche Kritik spielt. Die Kritik spielt im öffentlichen Leben eine wichtigere Rolle als gutes Beispiel [1]).

[1]) Wollte man freilich in dieser das sittliche Muster suchen wie manche Ethiker, so kommt man etwa zu dem absprechenden Urtheile Paulsens (System der Ethik mit einem Umriss der Staats- und Gesellschaftslehre 1896) I. 217. „In dem Parteitreiben hat der Satz (der Zweck heiligt die Mittel) in seiner gehässigen Aus-

Dank der dankenswerten Thatsache, dass jeder den Splitter im Auge des Nächsten sieht, üben die Parteien aneinander die glänzendste, scharfsinnigste Kritik. Geübte Kritiker und Politiker, eitel Specialisten, stehen an ihrer Spitze und wissen so der öffentlichen Meinung ihre Richtung zu geben und in diesem Punkte, in der Kritik des Gegners, sind sie unübertrefflich, von unermüdlichem, schöpferischem Scharfsinn in der Ausdeutung gegnerischer Motive. Interessierte Bosheit zeigt sich hier scharfsinniger als der scharfsinnigste unbefangene Blick. In das System der Verantwortlichkeit schiebt sich ein neues wertvolles Glied, die Verantwortlichkeit der Einzelpartei verwirklicht durch die gegnerische; auf diese Weise werden mittelbar die Wähler der einen Partei berufen, die andere Partei und ihre Wähler zur Verantwortung zu ziehen. Und so schließt sich das zierliche, elastische, combinierte Verantwortlichkeitssystem des verfassungsmäßigen Lebens. Verantwortlichkeit an allen Enden, Gesammtverantwortlichkeit! ist schließlich die innerste Seele des Verfassungslebens und alles positive Staatsrecht hat zu seiner tiefsten Aufgabe das System der Verantwortlichkeit zu entwickeln und auszubauen. Es ist ein glänzendes Illustrationsfactum zu diesem Thema, wenn Bismarck, der ursprüngliche Feind des constitutionellen Wesens, im Verlaufe bei seiner ungeheueren realpolitischen Begabung mit demselben so innig verwuchs, dass der todte Bismarck als der lebendigste Träger dieser Verantwortlichkeitsidee erscheint. In diesem Gesammtverantwortlichkeitssystem bildet die Partei das interessanteste, natürlichste Glied.

Schließlich scheint auch die Form der Partei dem Gedanken der gemeinsamen Mitarbeit der Bevölkerung zu entsprechen, zu welcher das verfassungsmäßige Leben auffordert. Denn diese kommt doch nur als ein Complex zusammenhängender Massen, nicht als eine Summe von Einzelheiten in Betracht.

Diese tief gesetzmäßige Entwicklung des Parteilebens und seine unentbehrliche Wirksamkeit konnte den praktischen Staatsmännern nicht entgehen. Es wird begreiflich, wenn sich ein Politiker vom Range Bismarcks, bekanntlich kein Phantast! für die Proportionalwahl aussprechen konnte, offenbar weil er in diesem Wahlsystem die beste Grundlage für eine vollkommene Entwicklungsfreiheit der Partei zu finden

---

legung seinen eigentlichen Geltungsbereich. Die Parteimoral ist immer und überall geneigt, den Vortheil der Partei der Wohlfahrt des Volkes oder der ganzen Menschheit gleichzusetzen." Wäre sie die einzige im Land, so würde das nicht schaden, da sie aber auf Gegner stößt, welche gleichfalls Expansionslust zeigen und sich die einzelnen Parteien achten und bescheiden lernen müssen, so compensiert sich die Ausschließlichkeit. II. 130. „Das Parteiwesen ist der Todfeind der Gerechtigkeit; man wird es auf jedem Gebiet bestätigt finden, bei dem politischen, kirchlichen, socialen Parteiwesen wie bei dem literarischen oder wissenschaftlichen. Daher der feiner empfindende Mann zum Parteiwesen nirgends taugt und es flieht wie die Pest." Betrachtet man aber die Parteien als Erscheinungen, welche vorhandene Kräfte zwar übertreiben, aber verdeutlichen, unterwirft man die Kundgebungen einer einzelnen Partei als *eine* unter vielen Prämissen der Urtheilsbildung, so liefert jede einzelne Partei wichtige Bausteine zur Bildung einer umfassenden weiteren Lebensanschauung und so wird sie auch zur Fundgrube für den begabten Politiker, der heute weniger als je parthenogenetisch zu denken imstande ist.

glaubte. Man versteht es ferner, wenn der belgische Justizminister[1]) bei Befürwortung des Proportionalwahlgesetzes im Senat erklären konnte: „Les partis sont necessaires dans la vie politique et parlementaire. Ils sont la force même de l'organisation représentative s'ils sont bien disciplinés, s'ils suivent une orientation nationale si à leur tête marchent des représentants d'élite, des chefs de valeur."

Minder günstig urtheilen indessen die Theoretiker. Sie ignorieren entweder die Partei, wenn sie nicht wie Triepel (Wahlrecht und Wahlpflicht) ihre Anerkennung rundweg ablehnen. Es hängt das mit einer noch eingehend zu berührenden theoretischen Anschauung des Verhältnisses von Bürger und Staat zusammen. Nun liegt aber die Frage gar nicht so, dass man überhaupt die Wahl hätte, die Partei zu unterdrücken oder überhaupt zu übersehen, wenn man ein ernsthaftes Wahlrecht zu gestatten denkt. Da man mit der Partei als einer unabänderlichen Grundlage zu rechnen hat, so muss ein sachlich gearbeitetes Wahlgesetz mit der Partei rechnen, genau so wie jedes andere Gesetz mit den unabänderlichen Elementen des von ihm zu regelnden Lebenskreises zu rechnen hat. Strittig kann nur der Grad sein, in welchem die Partei zu berücksichtigen ist.

Der äußerste Grad von Anerkennung der Partei liegt im Parteizwang, wie er etwa in Belgien besteht, wo das Parteileben neulich seinen unerhörten Triumph davongetragen hat. Wir verstehen unter Parteizwang gesetzliche Bestimmungen, durch welche unmittelbar überhaupt nur die Parteien als solche zum Worte kommen können. Hieher gehören Bestimmungen, wie die des belgischen Gesetzes vom 29. December 1899, Art. 164: „La présentation doit être signée par cent électeurs au moins" — Es kann hier niemand wirksam als wählbarer Candidat erscheinen, der nicht auf einer von wenigstens 100 Wählern eingereichten Liste vorgeschlagen wird[2]).

Hierin kann man schließlich bloß die plastische Anerkennung der Thatsache finden, dass der Wille der Wähler, soweit er ernst zu nehmen ist, bloß gruppenweise organisch geschlossen auftritt, dass die Wahl keine Personenfrage ist und dass es daher müßig genannt werden muss, missbräuchliche ungeräumte Einzelcandidaturen zuzulassen, welche schließ-

---

[1]) Van den Heuvel, vergl. Mommaert a. a. O. Anhang. Es klingt für uns fast naiv, wenn der Minister in Abwehr des Vorwurfs, dass der Zersplitterung in kleinen politischen Parteien Vorschub geleistet werde, erwidert: „Vers quels horizons, d'ailleurs, iraient des fractions détachées? N'avons-nous pas, dans notre pays, trois partis qui donnent, me semble-t-il, par leurs divers programmes, libre cours à toutes les aspirations politiques que l'on peut avoir à notre époque dans le pays?" (p. 100.) Auf deutsch: Mein Liebchen, was willst du noch mehr? haben wir nicht in den bestehenden Parteien Lebensanschauungen vertreten, welche die anspruchsvollsten politischen Feinschmecker zu befriedigen imstande sind?

[2]) Analog der Proportionalwahlgesetzentwurf der Württemberger Regierung Art. 5. „Er (der Vorschlag) muss von mindestens fünfzig wahlberechtigten Personen unterzeichnet sein, um die Wählervereinigung, von welcher er ausgeht, nach ihrer Parteistellung oder einem sonstigen unterscheidenden Merkmal kenntlich zu machen" (!), s. bei Siegfried (die Proportionalwahl, ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform, Seite 101).

lich trotz dieser Bestimmung vorkommen werden. Jedenfalls liegt aber in dieser Bestimmung grundsätzlich die Anwendung einer beachtenswerten naturgeschichtlichen Wahrheit aus dem politischen Leben.

Zu wirklichem Parteizwang kann es aber kommen, wenn noch außer einem solchen Wahlsystem bei weniger großen Parteien gesetzlicher Stimmzwang hinzukommt, wie gleichfalls in Belgien. Das kann wirklich noch dazu bei den strengeren Bedingnissen für kleinere Parteien nur das Ergebnis haben, dass die Parteien mit zahlreichen indifferenten Elementen weit über ihre wirkliche innere Stärke gespeist werden; sie notieren dann über ihrem natürlichen Wert. Damit wird aber auch der Aspect aus den Wahlen gestört. Dadurch wird ferner der moralische Wert der Partei gestärkt und zu gleicher Zeit aber auch gemindert[1]), da sie mit dem Vorwurf einer fictiven Stärke zu rechnen hat, dass ihre Ziffer nicht unbedingte entschlossene Anhänger bedeutet. Hierher gehören überhaupt die Grundsätze der gebundenen Liste, wo nur die Liste der Partei en bloc gewählt werden kann und insbesondere (Belgien) die Vorschrift, dass kein Candidat auf zwei verschiedenen Parteilisten stehen darf, dass sich also ein Candidat entscheiden muss. Für das Überwuchern der Partei spricht auch, dass übereinstimmend im belgischen Gesetz von 1899[2]) und im Proportionalwahlgesetzentwurf der Württembergischen Regierung[3]) Ende Juni 1897 angeordnet wird, dass, wenn nicht mehr Bewerber vorgeschlagen werden, als Abgeordnete zu wählen sind, „dieselben als gewählt gelten" und die Wahl in Wegfall kommt.

Dass solchermaßen Parteicompromisse die Wahl ersetzen können, mag praktisch sein, nur raubt es aber der Wahl die letzte Disciplin und bedeutet[4]) die volle Auflösung der bestehenden Wahlkörper, das Zerreißen aller Dämme und das Aufgeben jeder staatlichen Controle. Ich glaube nicht, dass man mit einer so weitgehenden Emancipation einverstanden sein kann, doch ist es möglich, dass die Entwicklung dahin führen wird. Noch bemerkenswerter ist Art. 6 des eben genannten Württemberger Entwurfes, demzufolge „jede Wählervereinigung einen am Sitze der Commission wohnhaften Vertreter anzuzeigen hat". „Derselbe ist berechtigt und verpflichtet, namens der Wählervereinigung die zur Beseitigung etwaiger Anstände bei dem Wahlvorschlag erforderlichen

[1]) Man vergl. auch Triepel a. a. O.

[2]) Art. 257. „élection sans lutte." Nach dem belgischen Gesetz müssten mindestens 100 Wähler sich untereinander auf einen Candidaten einigen, um eine Wahl herbeizuführen, wenn sich die maßgebenden Parteien auf ein Compromiss geeinigt haben.

[3]) Art. 7. Proportionalwahlgesetzentwurf der Württemberger Regierung bei Siegfried, gleich unten im Text.

[4]) Das Compromiss wird ja meistens von der Parteileitung ausgehen und der Wahlkörper wird hier nur seiner Schichtung nach als Object, als Motiv der Entscheidung in Betracht kommen. Er spielt hier nur mehr die Rolle einer äußeren lästigen Ordnungsschranke für eine innere Anarchie, welche nur mehr die Parteien als solche kennt, für ein strenges Personalitätsprincip. So kommt in dieser Verkleidung der Gedanke des guten alten Considerant zur Geltung, welcher im ganzen Lande über unmittelbare Parteiprogramme abstimmen lassen wollte.

Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben. Auch darf er der Entwicklung des Wahlergebnisses als Zeuge anwohnen."

R. Siegfried („Die Proportionalwahl") bemerkt noch, dass die Bestellung von Vertretern der Wählervereinigungen beim Proportionalwahlverfahren nicht zu umgehen, vielmehr dringend geboten ist und sich deshalb in allen Proportionalwahlgesetzen vorgesehen findet.

Umso schlimmer. Somit hätte man es hier bereits zu diplomatischen Agenten gebracht, es fehlt nicht viel, dass der einzelne Staat zu einer Föderation[1]) von Parteien entartet. An sich mag ja die erwähnte Bestimmung nicht absolut unvernünftig sein, allein sie verstößt gegen den politischen Takt und ist nicht staatspolitisch.

Im Verhältnis zum Einzelwähler scheinen auch die Herren Proportionalisten zu fühlen, dass die Freiheit des Wählers einen wichtigen Grundsatz für ein zweckmäßiges Wahlsystem bildet. Allein was sie auch — z. B. Mommaert — in Vertretung des belgischen Wahlgesetzes vorbringen mögen, um den Eindruck abzuschwächen, dass hier die Partei allmächtig geworden ist über ihre Theilelemente, klingt nicht sehr überzeugend. Denn diese Freiheit des Einzelwählers kann doch nach dem Gesagten beim System der gebundenen Liste nur darin gefunden werden, dass dieser die Auswahl unter den Candidaten besitzt, was in Betracht kommt, wenn nicht alle Candidaten der Partei als gewählt anzusehen sind. Mit einem Worte: in gewissen Grenzfällen bleibt ihm die Personenfrage. Und gerade diese Bestimmungen versagen meiner Ansicht nach vollkommen[2]). Die Personenfrage ist aber eine müßige Nebenfrage bei der Wahl. Denn schließlich ist auch der Habitus jener Männer, welche unmittelbar zur Verwirklichung der politischen Wünsche der Bevölkerung bestimmt sind und als unmittelbare Träger ihrer Ideen erscheinen, nicht gleichgiltig als lyrisches Stimmungsbild aus der Wählerschaft. Und hier sind diese Vorschläge in Belgien nicht minder wie im Entwurf der Württemberger Regierung von 1897 nur geeignet, auch die bescheidene Mitwirkung der Wählerschaft abzustumpfen. Denn der Apparat ist zu verwickelt, als dass die Wähler ihn selbständig beherrschen; nimmt sie aber die Partei unter ihre Fittige, dann kann sicher nichts anderes in Betracht kommen als die Reihenfolge (!) des Parteivorschlages.

Das wäre also ein Extrem. Das andere Extrem besteht in der vollkommenen Ignorierung der Partei. Wahlgesetze, welche auf die freie Organisierung der Wählerschaft — das ist eben das Parteileben —

[1]) Wörtlich übereinstimmend Bernatzik (System der Proportionalwahl bei Schmoller, S. 65, bezw. 423). Er gelangt zu dieser fast satirisch gemeinten Beurtheilung („Neue Staatsform: Stasiotokratie"), indem er die allgemeinen Voraussetzungen einfach zu Ende denkt, und wie man sieht, gibt ihm die thatsächliche Entwicklung sogar in äußeren Einzelheiten unbeirrt Recht. — Nur scheint es, als ob a. a. O. weder die elementaren Functionen des Parteilebens noch sein allgemeines Vordringen volle naturgeschichtliche Würdigung finden würden.

[2]) Innerhalb der Liste ist nämlich Bevorzugung einzelner Candidaten möglich durch Reihenfolge, Anmerkung, Punktierung u. dgl. Es liegt nahe, wie gering die praktische Bedeutung sein wird, wenn man berücksichtigt, dass der Wähler froh sein wird, die Liste glücklich abgeschrieben zu haben und dass dem homo rusticus der Sinn für diese Feinheiten regelmäßig abgehen wird.

keine Rücksicht nehmen, sind genöthigt, für eine Organisation und Verständigung der Wählerschaft eigens zu sorgen. In unserer heimischen Gesetzesgebung gehen hierin die Landtagswahlordnungen von 1849 am weitesten. Doch auch die aus dem Jahre 1861 haben nur vereinzelte Bestimmungen, welche auf zunehmende Anerkennung der Partei hinweisen. Davon im besonderen 2. Abschnitt dieser Arbeit mehr. Wir brauchen uns über dieses Extrem grundsätzlich nach dem früher Gesagten nicht mehr auszusprechen. Diese gesetzliche Organisation verwickelt und erschwert die Wahltechnik und vermag, da sie ganz andere Ziele zu erreichen sucht, natürlich die besonderen Bedürfnisse einer freien Association in der Wählerschaft nicht zu befriedigen.

Praktisch wird sich der Takt der Wahlgesetzgebung zwischen diesen beiden Extremen zu bewegen haben.

Der Staat, die Executive, hat die große, unentbehrliche Wirksamkeit des Parteilebens anzuerkennen. Im übrigen muss seine Haltung „höflich aber kühl" sein. Er darf gewiss nicht seine Nebenregierungen gesetzlich stärken und organisieren, er darf sich nicht selbst zur Schlachtbank führen. Ohne sich selbst ein Armutszeugnis zu geben, darf er nicht dem einzelnen Staatsbürger die Vertretung seiner politischen Interessen zur Pflicht machen. Er macht sonst das Misstrauen gegen die Staatsgewalt zur Pflicht. Der Parteizwang ist nicht nur vom staatspolitischen Interesse übel angebracht, sondern steht auch im Widerspruch mit dem Geiste einer freien politischen Verfassung (siehe auch den zweiten Abschnitt, zweite Hälfte). Schon Plutarch[1]) bezeichnet den Parteizwang, den Solon in seiner Verfassung für unruhige Zeiten vorschreibt, als befremdend. Er nennt diese Bestimmung wörtlich „paradox"[1]).

Der Staat darf ebensowenig durch Maßregeln wie die früher erwähnten auf die Orientierung verzichten, welche aus der freien Gruppierung der Parteien erwächst. Diese kann aber nur gewahrt bleiben, wenn der Wähler frei bleibt, wenn ihm alle Garantien der freien Wahl gesichert bleiben. Nur aus der Stärke, welche der Partei unter solchen Voraussetzungen zutheil wird, lassen sich zuverlässige Schlüsse ziehen.

Damit ist die Stellung der Executive, bezw. Gesetzgebung von selbst gegeben. Sie hat die Entwicklungsfreiheit der Partei mit der Wahlfreiheit des einzelnen zu versöhnen. In der That können wir bemerken, dass diese beiden Principien als blutrothe Fäden die Praxis der verschiedensten Staaten durchziehen. Man verfolge doch nur eine Debatte über Wahlmissbräuche oder man vergleiche eine Wahlreform-

[1]) Solon XX. τῶν δ' ἄλλων αὐτοῦ νόμων ἴδιος μὲν μάλιστα καὶ παράδοξος ὁ κελεύων ἄτιμον εἶναι τὸν ἐν στάσει μηδετέρας μερίδος γενόμενον. Auch an anderer Stelle De sera Numinis vindicta in Plutarchs moralischen Schriften p. 550 C. wird diese Bestimmung unter den merkwürdigsten, von außen kaum zu erfassenden Gesetzen erwähnt (Παραλογώτατον δὲ τὸ τοῦ Σόλωνος ἄτιμον εἶναι) Man vergl. überhaupt Sam. Petitus, leges Atticae (Paris 1735 und in der Jurisprudentia Romana et Attica Leiden 1741), VIII. Bd., 4. Tit., 1. Miscell., wo sich ein kleiner antik-bibliographischer Apparat über diese Bestimmung findet. Nach Petit verhält sich Plutarch zustimmend. Diese Zustimmung steht nicht ganz außer Zweifel.

debatte in einem parlamentarisch vorgerückteren Vertretungskörper — ich denke hier an die Debatte im belgischen Senat — und man wird mit größerer oder geringerer Deutlichkeit heraushören, dass hier wirksame Rechtsgedanken im Spiele sind. Gerade diese belgische Debatte ist von Interesse, weil sie zeigt, dass auch bei extremster Berücksichtigung des Parteilebens der Gedanke der Wahlfreiheit unausrottbar ist.

Die Verfolgung dieser beiden Ziele führt über die nämliche Straße. Meistens wird sich das Princip der Wahlfreiheit mit jenem der Parteifreiheit decken, wenn wir die Begriffe sinngemäß auslegen. Nicht jede Entwicklung der Partei wird gutgeheißen werden können, sondern nach dem früher Gesagten nur jene, welche sich nach socialen Gesetzen vollzieht. In der That können wir zahlreiche Bestimmungen der einzelnen Wahlgesetze anführen, welche diesem Gedanken klaren Ausdruck geben. Davon wird noch in anderem Zusammenhang die Rede sein, die Wahlfreiheit aber kann im ganzen und großen auch keinem anderen Zwecke dienen, als den Wähler seinen Weg zur Partei finden zu lassen. Der Conflict zwischen beiden Principien ergibt sich erst aus der Trüglichkeit der socialen Instincte. — Bei breitem Wahlrecht kann von klarer politischer Einsicht im Gros der Wähler vielfach nicht die Rede sein. Hier sind die socialen Instincte in hervorragender Weise maßgebend. Ihre Zuverlässigkeit wird besonders bei jenen minder unterrichteten halb indifferenten Wähler auf die Probe gestellt, welche das Wahlrecht immer noch als Gut ansehen und wählen gehen wollen. Gerade diese so zahlreichen tastenden Wähler bedürfen in hervorragendem Maße der Wahlfreiheit. Die äußere physische Wahlfreiheit, mit welcher sich für die gemeine Praxis der Inhalt der Wahlfreiheit erschöpft, reicht gerade hier nicht aus, wo ein höherer Grad von Wahlfreiheit zu fordern sein wird, den wir am besten mit innerer Wahlfreiheit bezeichnen. Es entwickelt sich hier die Antithese, dass der einzelne Wähler wohl in der Wirksamkeit seines Wahlrechtes vom Parteileben abhängig sein muss, es aber in der physischen Voraussetzung der Wahlhandlung nicht sein darf. Diese innere Wahlfreiheit kann in allen jenen wahltechnischen Grundfragen zu kurz kommen, welche die Existenz und materielle Ausübung des Wahlrechtes betreffen, ist also nicht auf die Proportionalgesetzgebung in der schon früher angedeuteten Weise beschränkt. Auch unsere Mehrheitswahlgesetze, welche gar nicht die Absicht haben, das Parteileben ausnehmend zu begünstigen, müssen mit sehr gelenkigen Fingern zu Werke gehen, wenn dieses zarte Rechtsgut der inneren Wahlfreiheit den erforderlichen Schutz finden soll. Die Wahltechnik birgt hier eine große Zahl von Eselsbrücken, welche wir noch zu betreten haben werden und bei dieser späteren Gelegenheit näher besichtigen wollen. Hier genügt es, wenn wir zur Verdeutlichung cursorisch einige Fälle streifen. Sind z. B. die Rechtsmittel des Reclamationsverfahrens für den einzelnen Wähler schwer zu handhaben, ist der Text eines Wahlgesetzes aus gesetztechnischen oder ästhetischen Gründen der breiten Bevölkerung nicht zugänglich, oder sind die örtlichen Voranssetzungen der Wahl nicht coulant (beispw. die Entfernung zum Wahlorte zu groß), so sind dies lauter Umstände, welche die Abhängigkeit der Wahl-

bummler, von den Parteien fördern. Der Einzelne wird in solchen Fällen nicht leicht ohne fremde Hilfe zur Ausübung seines Wahlrechtes gelangen. Eine beliebige social vielleicht wesensfremde, regelmäßig die bestorganisierte, gewöhnlich eine radicale Partei, wird Gelegenheit bekommen, ihm bald als Rechtsfreund, bald als Spediteur das Wahlrecht zu sichern, bezw. die Ausübung zu erleichtern, und sie wird aus den geleisteten guten Diensten eine Hypothek auf die innere Wahlfreiheit ihrer Clienten erwerben. Aus den wahltechnischen Schlummerstunden des Gesetzgebers profitieren ohne Frage die radicalen Parteien, eine beachtenswerte Thatsache für eine klugconservative Politik. Solche Parteiclienten bedeuten gleichzeitig einen störenden Zuwachs über die natürliche Entwicklung des Parteipatrons und eine Schädigung der eigenen socialen Verwandtschaft. Büßt aber — die andere Möglichkeit — der Einzelne sein Wahlrecht ein oder er kann es nicht ausüben, so wird damit selbst die äußere Wahlfreiheit vollständig vernichtet, das sociale Parteileben noch empfindlicher gestört, endlich auch hier nur der Radicalismus gefördert, indem gerade die gemäßigteren Elemente in Wegfall kommen.

So hat also der Staat, bezw. die Executive dafür zu sorgen, dass sich das sociale Parteileben nach socialen Gesetzen so organisch wie nur möglich entwickele, für Ordnung bei der Wahl zu sorgen und das übrige Gott zu überlassen. Freilich ist naturgemäß ein starker und gesunder Staat in der Lage, mit ruhigerem Blut die Entwicklung des Parteilebens mitzumachen, ein kranker aber kann sich schwerlich damit helfen, dass er die Krücken und Brillen wegwirft. Treffend hat Philippovich[1]) gesagt, dass man ein heißes Zimmer nicht kühlen wird, wenn man das Thermometer herausnimmt[2]).

Soviel ist gewiss, mit schlechter Wahltechnik und mit unglücklichen Wahlgesetzen wird der Kampf gegen entartete Parteien nicht zu führen sein; dagegen sind andere Kriegsmittel anzuwenden. Das constitutionelle Leben ist, wie wir bereits bemerkten, zur Ableitung und Versöhnung

[1]) „Zur österreichischen Wahlreform," Verlag bei Moriz Perles 1895. S. 34.

[2]) Etwas abweichend Schmollers Grundriss 408; für bewegte Zeiten erblickt er in der freien Organisation eine Gefahr, welche dann entsprechend einzudämmen ist. Er räumt ein, dass die Arbeiter heute eines ausgebildeten Vereinslebens bedürfen, nur durch ein solches werden sie dem heutigen Staate richtig eingefügt, mit der Regierung und den oberen Classen versöhnt. All das wird aber gehindert durch eine kurzsichtige Unterdrückungspolitik. 409. Man muss aber dann dieses Vereinswesen in gleicher Weise nach seiner unmittelbaren politischen Seite hin anerkennen. — Zum ersten Punkte sei bemerkt, dass wir normale Zeiten vor Augen haben, auch in aufgeregteren Zeiten brauchen die obigen Grundsätze noch keine Einschränkung zu erfahren. Uns drückt hier ein Erbstück aus absolutistischer Zeit. Wir zeigen zu viel Nervosität. Diese sog. gefährlichen Parteien sind entweder gar nicht zu unterdrücken oder sie sind gar nicht gefährlich. Man wird gut thun, die Feuerprobe auf kritische Zeiten zu beschränken. In diesen entscheidet aber der Takt, das Bedürfnis des Augenblicks, allgemeine Gesetze gibt es hier nicht und bloße Verbote werden gerade hier versagen. Die theoretische Staatskunst dankt ab.

Merkel a. a. O. „Hinter den Parteikämpfen aber lauert der Bürgerkrieg. Ein Versuch, mächtige Parteien dauernd jedes Einflusses zu berauben, würde eine Provocation, ja den Beginn desselben enthalten."

der Unzufriedenheit da, es ist nicht für lauter Zufriedene berechnet. Will man gerade bei der größten Unzufriedenheit auf diese Aufgabe vergessen, so verzichtet man auf das constitutionelle Leben gerade in den wichtigsten Augenblicken, wo es seine Vortheile leuchten lassen kann.

Eines ist sicher, man wird an der Berücksichtigung des Parteilebens unter materiellen oder technischen Gesichtspunkten erkennen können, ob ein Gesetz zeitgemäß ist, ob es sachlich und systematisch gearbeitet ist. Alle diese Erörterungen mussten aber gerade deshalb in einiger Breite gegeben werden, weil wir gerade hier ein ausschließlich für weite Classen gedachtes Socialwahlrecht besprechen sollen und wir gehört haben, dass ein solches ohne weitgehende Coulance gegen die Partei nicht denkbar ist.

Wir werden außer den sonstigen materiellen Voraussetzungen und Ergebnissen des Wahlrechts in der fünften Curie auch diesen Maßstab anlegen, ob die Thatsache und Entwicklung des socialen Parteilebens berücksichtigt wurde. Wir sind berechtigt, eine solche sachliche Arbeit vorauszusetzen, weil ja das Wahlrecht der fünften Curie im Gegensatze zur übrigen historisch gewordenen Reichsrathswahlordnung aus einem Gusse angefertigt wurde.

Wenn auch die Compromisse, welche bei einer so eminent politischen Materie nothwendig werden, einen derartigen sachlichen Aufbau stören, so wäre doch immerhin eine grundsätzliche und systematische Behandlung möglich, ein Gesetz, welches etwas logisch denkbares schafft. Eine solche Methode ist im Ausschussbericht des Abgeordnetenhauses und während der Debatte gewiss nicht hervorgetreten[1]). Während andere vorgeschrittenere Reformdebatten sachlich nothwendig eine Discussion über die grundsätzliche Stellung zur Partei hervortreiben, mit dem Parteileben auf Schritt und Tritt rechnen, ist es bei dem Stande unserer Wahlrechtsanschauungen noch nicht der Fall gewesen. Wir brauchen aber deswegen auf unsere Kritik nicht zu verzichten, denn wir werden uns überzeugen, dass sich in unserem Wahlrecht ja immerhin bereits eine latente Berücksichtigung der Partei findet. Solche Gedanken schweben bereits viel zu deutlich vor, als dass man ganz ohne sie operieren könnte. Freilich ist an sehr entscheidenden Punkten die Partei nicht berücksichtigt, bald dort, wo ihre Wirksamkeit zu fördern wäre, bald dort, wo sie eingedämmt oder durch andere ersetzt werden sollte. In solchen Fällen waren entweder politische Gründe die Ursache oder wirkliche Unzulänglichkeit in der Technik.

---

[1]) Überhaupt lässt nur der Bericht der Specialcommission des Herrenhauses Anläufe zu einer Systematik erkennen.

Das Wahlrecht in der fünften Curie.

Man könnte hier zunächst die Frage nach der Stellung und Berechtigung einer fünften Curie im Privilegienparlament aufwerfen. Grundsätzlich wäre gegen eine allgemeine Curie als solche nichts einzuwenden. Sie könnte lebensfähig sein, wenn sie entsprechenden Umfang besitzt und wenn andere Curien nicht so weit demokratisiert sind, dass sich eine eigene allgemeine Curie nicht mehr verlohnt. Der erste Verstoß findet sich bereits in dem Vorschlage Sismondis, welcher, so weit ich zurückblicke, als geistiger Stammvater des Gedankens einer allgemeinen Curie erscheint; warum wir das für einen Fehler halten, wird theils in diesem Abschnitte, theils am Schlusse dieser Arbeit Erörterung finden. Die andere Incompatibilität, allzuweit gehende Demokratisierung einzelner bestehender Curien, trifft unser bestehendes System.

Unser Wahlsystem war von allem Anfange an (1861, bezw. 1873), mindestens aber seit 1882 in einzelnen Curien bereits viel zu demokratisch, um einer allgemeinen Curie Raum zu geben. Diese Thatsache gilt noch mehr für unser ländliches Wahlrecht, für das Wahlrecht der Landgemeinden. Wenn wir milder sein wollen und diese Behauptung der Unvereinbarkeit bloß für das ländliche Wahlrecht aufstellen, so könnten wir grundsätzlich nur eine allgemeine Curie für das weniger demokratisierte Wahlrecht in den Städten zulassen. Das hätte auch andere tiefere Gründe für sich und in der That kennzeichnet sich die „allgemeine Curie" Sismondis durch Beschränkung auf die Städte. Wir werden uns noch mit diesem Gedanken zu beschäftigen haben.

Auch mit dieser Einschränkung wäre eigentlich jede weitere Discussion über diese *nicht* localisierte allgemeine Curie ausgeschlossen. Weil wir aber die Novelle im einzelnen zu charakterisieren wünschen, weil wir den Nachweis führen wollen, dass dieses Gelegenheitsgesetz auch innerhalb seiner eigenen Sphäre die beschränktesten Erwartungen nicht zu erfüllen vermag, dass sie auch jene bescheidenen Lebenserscheinungen nicht zu äußern vermag, welche manchmal an einem nicht lebensfähigen Kinde wahrgenommen werden können, so werden wir die fünfte Curie zunächst einer *isolierten* Betrachtung unterziehen.

Unter den zahlreichen einander widersprechenden Motiven zur Wahlreform im Frühjahr 1896 treten bei der Berathung im Abgeordnetenhause jedenfalls zwei sehr ernst hervor.

Erstens sollte vorzugsweise die städtische Arbeiterbevölkerung, die politisch regste, die reifste und mächtigste Gruppe der bisher von der Wahlberechtigung ausgeschlossenen Bevölkerung, ihre Vertretung erlangen.

Die Regierungsvorlage selbst hatte den Gedanken im §. 9 b, unterstützt. Sie schloss mit §. 9 b) das landwirtschaftliche Proletariat) auch die städtischen Dienstboten[1]) als „Gesinde" von der Wahlberechtigung aus. Es wurde damit einem uralten[2]) politischen Gedanken Rechnung getragen. Das Gesinde erschien nicht selbständig genug, es schien zu abhängig, um politische Wahlrechte anders als im Auftrage seiner Herrschaft zu üben. Und so wurde es in der Regierungsvorlage politisch disqualificiert. Noch heute kann man gelegentlich beobachten, dass dieser Gedanke, dass mit dieser Curie ausschließlich die Arbeiter ein Wahlrecht erhalten sollten, in der Bevölkerung zäh fortlebt.

Der zweite Zweck war noch bedeutungsvoller, wenn er auch weniger ehrlich eingestanden wird: die fünfte Curie sollte im kleinen eine Feuerprobe auf das allgemeine Wahlrecht im großen sein, das seit Taaffe hoffähig unabwendbar schien. Aus dem Berichte der Specialcommission des Herrenhauses geht deutlich hervor, dass die Novelle eine vorsichtige Vorbereitung des allgemeinen Wahlrechts vorstellt.

Es entspricht auch der Natur unseres Wahlsystems, dass eine allgemeine Wahlrechtscurie eine ganz besondere präjudicielle Bedeutung für unsere Politik gewinnen musste. Vergegenwärtigen wir uns, was wir über die orientierende Kraft der Wahlen gesagt haben, so muss es

---

[1]) „Personen, welche im Gesindeverbande stehen und mit dem Dienstherrn in Hausgenossenschaft leben, sind von dem Wahlrechte in der allgemeinen Curie ausgeschlossen."

[2]) Die Regierungsvorlage deckte sich hier vollständig mit den französischen Verfassungen von 1791 und 1795. Die erste bestimmt im 3. Tit., 2. Abth., Art. 2 „pour être citoyen actif il faut — n'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire serviteur à gages (bei Buchez, Histoire parlementaire de la révolution française V. oder neuerdings in einer besondern, sehr zweckmäßig angelegten Compilation von Duguit et Henry Monnier (Les constitutions et les principals lois politiques de la France depuis 1789. Paris 1898. S. 8.). — Noch schärfer formuliert, auch juristisch feiner ausgebaut, taucht der Gedanke nach einer bloß theoretischen Unterbrechung (Verfassung von 1793) in Art. 13 der Verfassung von 1795 auf. Es heißt hier, dass die Ausübung der politischen Rechte ruht („suspendu"), „par l'état de domestique à gages attaché au service de la personne ou du ménage." Bei Buchez und Roux histoire parl. etc. wie oben Band 36 oder Duguit et Monnier a. a. O. pg. 82. — In der Verfassung vom Jahre VIII. Art. 4 und im Verfassungsentwurf vom Jahre 1815, Art. 6 wird diese Formulierung wörtlich wiederholt. (Duguit et Monnier a. a. O. S. 119, bezw. 200). — Noch umfassender in Ausdehnung auf die gesammte dienende Classe hatte der Gedanke die Frankfurter Nationalversammlnng in nachhaltiger Weise beschäftigt, ohne durchdringen zu können. Man vergl. die „stenographischen Berichte" zur Fr. N., herausgegeben von Prof. Franz Wigard, einem Theilnehmer. — In unserer heimischen Gesetzgebung sind hier die provisorischen Wahlordnungen aus dem Jahre 1848 zu erwähnen (P. G. S. B. 76). In den §§. 31, bezw. 16, letzter Absatz, ist das Proletariat ausgeschlossen. — Gewiss spielen hier politische Motive mit, doch interessiert uns hier überhaupt nur der technische Gedanke. — In seiner reinern theoretischen Ascendenz lässt sich der Gedanke unter den neueren Schriftstellern bis auf Kant, der Rechtslehre 2. Theil, Abschnitt Staatsrecht, zurückführen. Klar, aber weit bündiger findet er sich bei Spinoza ausgesprochen (politische Abhandlung, fast am Ende). — Auch Rotteck schließt sich diesem Gedanken an (Staatslexikon, Art. Census). — Auch unter den Alten lässt sich diese politische Idee in nuce erkennen, z. B. bei Aristoteles, Politik. Doch sind die dort ausgeschlossenen Kategorien nicht identisch mit den unsern und es spielen auch andere Gesichtspunkte mit.

von vorneherein klar sein, dass die fünfte Curie in den Brennpunkt des Interesses rücken musste, nicht nur für die zu erwartende Epoche von Socialreform, sondern auch für unsere innere Politik überhaupt. Endlich bot sich die Möglichkeit, einen Überblick über die mächtige Gährung in dieser von der Wahlberechtigung ausgeschlossenen Bevölkerung zu gewinnen, und da sie immerhin die Mehrheit der Bevölkerung bildete, so kann man auch behaupten, dass dieser Überblick nicht uninteressant war. Bisher waren bloß unzuverlässige Berichte die einzige Orientierungsquelle. Es hätte der verwickeltsten Bemühungen bedurft, um schließlich doch nur dürftig die vorhandenen Kräfte abschätzen zu können. Die Wahlen sind unendlich treffender. Jetzt bot sich also die Möglichkeit, Irrthümer in der Einschätzung der Volksstimmungen, sei es der Unterschätzung oder Überschätzung, zu berichtigen. Es musste doch überaus interessant sein zu vernehmen, was diese Leute, welche bisher immer geschwiegen oder gemurrt hatten, endlich sprechen, welches denn die sagenhafte Lebensanschauung dieser Leute wäre.

Hiebei war von vornherein ein Umstand zu berücksichtigen, der während der Berathung nicht hinreichend erörtert wurde. Hatte man im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht die Wähler der übrigen Curien auch in der fünften Curie zur Wahl gelassen, also zum zweiten- oder drittenmale, so musste man auch damit rechnen, dass die Parteien, welche sich auf die Wählercontingente in der zweiten und vierten Curie stützen, moralisch geradezu herausgefordert werden mussten, den Wettbewerb in der fünften Curie aufzunehmen. Darin liegt mit eine Folge des allzuweit demokratisierten Wahlrechts in diesen beiden Curien. Denn die Vertreter der immerhin breiten Wählergruppen in diesen zwei großen Wahlgruppen haben seit jeher den Anspruch erhoben, Volksvertreter zu sein. Man gibt einen so mächtigen, wirkungsvollen Titel vielfach nicht gerne auf, weil man sich damit selbst zum Stillschweigen verurtheilen würde, man kann aber diesen Titel auch nur dann behaupten, wenn es auch gelingt, in der allgemeinen Wählerclasse, wo die eigenen Wähler auch wahlberechtigt sind, Wahlerfolge zu erringen. Gelingt das nicht, so sind sie desavouiert, vor Gott und Menschen lächerlich. Es wäre die undankbarste Rolle, welche diese Volksvertreter zu spielen hätten. Sie hätten wirklich eine große Menge von Wählern hinter sich, ganz im Gegensatz zu den beiden anderen noch privilegierteren Curien, würden aber bei den Wahlen in der fünften Curie jedesmal ziffermäßig aufgeklärt, dass sie bloß eine Partei zwischen Himmel und Erde bilden, nicht Fisch noch Fleisch, nicht wirklich volksthümlich und zu wenig privilegiert, um auf die süße Volksthümlichkeit ohne Seufzer verzichten zu können. Das sind schwere, unvereinbare Widersprüche, welche naturgemäß den Ehrgeiz dieser Parteien herausfordern müssen.

Diese Ambition musste aber ihre ernste Berücksichtigung finden, weil die Zahl der alten Wähler, also der Anhang dieser zum Ehrgeiz angespornten Parteien der alten Curien sehr bedeutend ist[1]). Somit war von vorneherein damit zu rechnen, dass sie sich verstärkt durch

[1]) Näheres darüber am Ende des dritten Abschnittes, siehe auch Ende dieses Abschnittes.

einen aliquoten Theil der neuen Wählerschaft vielfach und mit Leichtigkeit bei den Wahlen bewähren würden. Dann konnte aber ganz gut die Möglichkeit eintreten, dass der Stock der neugeschaffenen Wählerschaft in der Minderheit bleibe, was einer Ergebnis- und Zwecklosigkeit der neuen Wahlkörper gleichkommt. Man musste also die Vertretung der fünften Curie, da die Expansionslust der alten Parteien rebus sic stantibus ein nothwendiger natürlicher Factor war, so einrichten, dass die Hauptgruppen in der neuen Curie ihre hinreichende, bei Socialreformen imponierende Stärke gewinnen und dass gleichzeitig für eine weitere, also Doppelvertretung der bereits vertretenen Parteien gesorgt wird. Man musste mit einem Worte für den natürlichen Ehrgeiz alter volksthümlicher Parteien einen Prämienfonds schaffen, wenn man nicht riskieren wollte, dass die Ergebnisse der Wahlreform in eine Demonstration einzelner, besonders kräftiger alter Parteien auslaufe.

Aus allen diesen Gründen war es nothwendig, dass die fünfte Curie geeignet sei, ein feines individualisierendes Bild der politischen Strömungen in der Bevölkerung zu bieten. Die Wahlen sollten eine Art Generalabrechnung werden und maßgebend sein für die Richtung der inneren Politik. Dann war es mit Zulassung der im Gesindeverband stehenden Personen besiegelt, dass die industriellen Arbeiter eine Minderheit bilden müssen. Sollte also die Wahlreform ihren eigentlichen Vorkämpfern und Urhebern Früchte bringen, sollte sie einen Zweck haben, so musste man insbesondere dafür sorgen, dass diese Minderheiten womöglich ungebrochen zu Wort kommen. Das verlangt aber noch mehr nach einem individualisierenden Wahlrecht. Aber auch die ehrgeizigen Parteien bildeten vielfach ansehnliche Minderheiten. Folglich musste man auch für sie sorgen. M. a. W. aus zahlreichen Gründen drängte sich für eine fünfte Curie das Problem der Minoritätenvertretung auf.

Das Erreichen dieser Ziele hängt von der Zahl der Mandate ab, welche man für diese Zwecke aussetzen will, ferner von der Behandlung einiger wahltechnisch hochwichtigen Fragen, des directen und geheimen Wahlrechts, von der Wahlgeometrie und anderen Detailfragen, darunter von der Behandlung der Analphabeten.

Es macht keinen Unterschied, welches Abstimmungsprincip einer Wahlordnung zugrunde liegt. Ob jetzt das vielberufene schon erwähnte Proportional- oder das einfache, bezw. qualificierte Mehrheitssystem die Grundlage des Wahlrechts bilden, verlangt jedenfalls eine genaue politische Gliederung der Bevölkerung eine starke Anzahl von Mandaten. (So auch Rosin[1]), ganz allgemein.)

Die österreichische Praxis war bisher geneigt, die Zahl der Mandate nur in Beziehung zu den Bedürfnissen des Hauses zu setzen. Die kaum minder wichtige Rücksicht auf die Wählerschaft tritt zurück. Es befremdet z. B., dass in dem alten Abgeordnetenhaus vor Einführung der R. W. O. von 1873 die Nothwendigkeit einer Vermehrung der Mandate bloß auf die Bedürfnisse der parlamentarischen Arbeit zurückgeführt wird.

[1]) „Minoritätenvertretung und Proportionalwahl" 1892, Anm. 16.

Richtiger ist es, den Ausgang von den Bedürfnissen der Wählerschaft zu nehmen und wie zahlreiche Wahlgesetzgebungen von einem bestimmten Wahlschlüssel auszugehen, von vorneherein eine bestimmte Bevölkerungsquote festzusetzen, auf welche ein Abgeordneter entfällt. Freilich ist es extrem, es dabei bewenden zu lassen, ohne die Zahl der Abgeordneten zu fixieren. In diesen Fehler verfiel z. B. eine frühere italienische Gesetzgebung.[1]) So kann sich die Zahl der Abgeordneten mit der Zunahme der Bevölkerung, wenn der Wahlschlüssel niedrig gegriffen ist, in einigen Jahrzehnten um den dritten Theil vermehren. In großen Staaten kann dadurch das Haus unförmig werden, es wird dadurch ernstlich die parlamentarische Arbeit erschwert. Man klagt dann über umfangreiche Ausschüsse, viele Redner, endlose Discussionen. Vielleicht ließe sich auch erwähnen, dass in größeren Vertretungskörpern leicht jenes engere Solidaritätsgefühl abhanden kommt, welches Arbeitscollegien noththut. Diese Vertretungskörper bekommen leicht die Perspective und Akustik größerer politischer Versammlungen. Für feiner detaillierte Arbeit nicht recht zu brauchen, vermögen sie bloß in allgemeinen Umrissen zu arbeiten, und neigen stärker dazu, Politik zu treiben. Im Princip war es daher gewiss zu billigen, wenn Taaffe seine Wahlreform ohne Vermehrung der Mandate durchführen wollte. Man kann einer solchen Schwierigkeit entgehen, dass man die Zahl der Abgeordneten festsetzt, ebenso die Auftheilung der Mandate stabilisiert (systemisiert) und von Zeit zu Zeit zur Neuregelung schreitet, entweder die Zahl der Abgeordneten erhöht oder die Auftheilung nach einem erhöhten Schlüssel vornimmt. Beide Wege finden sich. Bei uns in Österreich war eine Aufstellung eines einheitlichen Wahlschlüssels schon deshalb nicht möglich[2]), weil das Wahlrecht ein privilegiertes, mit der Steuerleistung verknüpftes war. Allein auch in der allgemeinen Curie wurde bei der Einrichtung der Wahlkörper auf die Steuerleistung Rücksicht genommen und es wurde derart ein einheitlicher Wahlschlüssel schwer denkbar. Aber auch mit der Berücksichtigung der Steuerleistung ergibt sich wenigstens für beide Fälle die Möglichkeit eines Maximalschlüssels. Man vgl. §. 44 der Märzverfassung 1849. Von dieser Möglichkeit wird aber kein Gebrauch gemacht. Umso schlimmer. Denn das Fehlen einer derartigen Bestimmung wirft nicht nur ein schlechtes Licht auf die technische Sorgfalt eines Gesetzes, es verräth noch dazu eine nicht sehr verfassungsmäßige Gleichgiltigkeit in Vertretungsfragen.

Im einzelnen bieten sich wahltechnisch zwei Methoden, wenn man fein individualisierende Wahlen erhalten will.

---

[1]) Frankreich hat noch heute eine analoge Bestimmung. Ges. v. 13. Februar 1889, Art. 2, allerdings ohne die gleich zu erwähnenden Folgen befürchten zu müssen. — Duguit et Monnier a. a. O.

[2]) Eher war es möglich in den prov. Wahlordnungen des Jahres 1848, welche wenigstens grundsätzlich vom allgemeinen Wahlrecht ausgiengen. Die erste (A. Patent vom 9. Mai 1848) hat in §. 19 und §. 22 einen Schlüssel von 50.000 Seelen für die „Wahl der Mitglieder in die Kammer der Abgeordneten". Ihre Abänderung vom 30. Mai kennt bloß eine Kammer und hat denselben Schlüssel (§. 3 u. 9).

Die eine viel berührte ist die Proportionalwahl, welche in zahlreichen Staaten zu gesetzgeberischen Versuchen geführt hat und eine breite, über ein halbes Jahrhundert zurückreichende, heute glücklicherweise kaum zu überblickende Literatur aufweist. Ihre Anfänge der Proportionalwahl reichen ins 18. Jahrhundert[1]). In neuerer Zeit, als das groß angelegte, sorgfältig ausgeklügelte belgische Gesetz von 1899 zustande kam, hat sie wieder viel von sich reden gemacht. Allein auch dieses meisterhafteste Product dieser Richtung, so sehr es auch einzelne technische Schwierigkeiten aus dem Wege zu räumen versteht, erregt noch immer die schwersten Bedenken. Nicht nur ernste grundsätzliche staatspolitische Einwände kommen hier in Betracht. Gerade auf technischem Gebiet, auf welchem seine eigentliche Stärke beruhen soll, scheinen seine Ergebnisse mir durchaus nicht befriedigend genug, um ein so compliciertes Verfahren[2]) zu rechtfertigen.

[1]) Man vergl. speciell Mommaert, Rosin, Hack, Siegfried a. a. O., einen besonders instructiven Aufsatz von Bernatzik, Schmollers Jahrbuch XVII., 1893. Zunächst wird die reine Vernunft der Proportionalisten sarkastisch abgeführt, sodann der Proportionalwahl mit sehr berechtigten Zweifeln die Zukunft abgesprochen. — Bei Bernatzik findet sich auch eine interessante Übersicht über das Ausbreitungsgebiet dieser Mode. Interessant ist es hier zu erfahren, dass schon die französische Nationalversammlung 1791 die Minoritätenvertretung ins Auge gefasst hat. — In neuerer Zeit soll Bernatzik in seinen Vorlesungen unter dem Eindruck des belgischen Gesetzes der Proportionalwahl günstigere Aussichten gegeben haben. — M. v. Seydel fällt ein abfälliges Urtheil über alle diese wunderlichen Spielereien. Selbst Rittinghausen, der doch zeitlebens ein warmes Gefühl für phantastische Projecte zeigte, weist das Proportionalwahlsystem verächtlich von sich. (Socialdemokratische Abhandl., 3. Heft, 1869.) Gegen dasselbe auch Waitz, alles in allem ein beachtenswerter Politiker. Die Lectüre der Proportionalliteratur macht einen sehr unerquicklichen Eindruck.

[2]) Das verhältnismäßig vollendetste, aber auch complicierteste System scheint mir noch das der gebundenen Liste (Belgien, Württemberger Regierungsentwurf) zu sein. Wie umständlich es sein muss, mag damit illustriert sein, dass im Württemberger Entwurf (Art. 15) eine Frist bis zu acht Tagen für die Verkündigung der Wahlergebnisse in Aussicht genommen wird (vergl. Siegfried a. a. O.). Sehr drastisch zeigt ein weiterer Punkt von der Schwierigkeit dieses Verfahrens. Eine der wundesten Stellen dieses Systems ist die Regelung einer allenfalls nothwendigen Ersatzwahl. Für diesen Fall sorgt das belgische Gesetz dadurch, dass gleich bei den Neuwahlen außer den eigentlichen Deputierten Ersatzmänner gewählt werden sollen. So muss hinter dem Parlament gleich ein ganzes Reserveparlament stehen. Umso umfangreicher werden natürlich die Listen und umsoweniger sind die einzelnen Wähler in der Lage, sich die einzelnen Namen anzusehen oder zu überblicken. — Der Württemberger Entwurf schreibt einfach vor, dass bei Ausfall eines Abgeordneten *keine* Ersatzwahl vorgenommen wird. Das ist aber für so correcte Leute, wie die Proportionalisten doch sein sollen, wieder sehr ungenau. Hier sind wir Wilden mit unserem Mehrheitsrecht doch wieder bessere Leute. Eine weitere technische Bedenklichkeit liegt wieder darin, dass außerordentliche Anforderungen an die Wahlroutine der Wählerschaft gestellt werden. Dabei macht es den Eindruck, als ob sich die Proportionalisten eher an diesem Bedenken vorbeidrücken würden und es nicht zu beheben imstande sind. So werden z. B. bei Mommaert die Belgier bald besonders geschickte Wähler genannt (vom Justizminister Van den Heuvel 119) „Mais notre pays a une éducation électoral très avancée", dann werden wieder die Vorkehrungen von Mommaert selbst sehr einfach genannt. 15 „la tâche des électeurs est réduite dans notre pays à la plus extrême simplicité". — Warum denn beides auf einmal?

Nun ist aber das Wahlgesetz gerade in diesem Punkte gar nicht harmlos.

Man kann es durchaus begreiflich finden, wenn man in England und Italien von mehr oder weniger ausgedehnten Versuchen in dieser

---

Das System verlangt für seine praktische Durchsetzbarkeit geradezu strengste Befolgung und Kenntnis der Gesetzvorschriften, sonst vermag der complicierte Apparat nicht zu functionieren. Es werden sonach strenge Vorschriften für die Ungiltigkeit der Stimmzettel erlassen (vergl. abermals bei Mommaert) und damit strenge Anforderungen an die Parteidisciplin gestellt, wenn nicht Partei oder Wähler zuschaden kommen soll. Wie leicht kann hier ein Stimmzettel ungiltig sein. So endet die Proportionalwahl, welche ausgeht, das Wahlrecht, seinen „Nutzeffect" besonders wirksam zu machen mit seiner Vernichtung (Art. 261 des belgischen Gesetzes, S. 19, bei Mommaert). Mich erinnert nach dieser technischen Seite hin die Proportionalwahl an jenen berühmten guten Bogen Lessings, in welchen man eine zierliche Jagd geschnitzt hat. Und welchen Respect kann man schließlich derartigen Abgeordneten entgegenbringen, welche aus der Rechenmaschine hervorgegangen sind?

Aber betrachten wir vielleicht die materielle „Gerechtigkeit". Sind diese Ergebnisse so großartig? Man wirft dem Mehrheitswahlrecht vor, dass es hier Fälle geben kann, in welchen die sehr berühmten 501 oder auch 51 Wähler die übrigen 499 oder 49 majorisieren. Diese sind dann ganz unvertreten, zählen wie Null. Sind solche Grenzfehler beim System der gebundenen Liste nicht denkbar?

Ein berühmter Mathematiker soll den Beweis für die Möglichkeit einer vierten Dimension damit geführt haben, dass er auf die Möglichkeit von Thierchen hinwies, welche nur zwei Dimensionen hätten. Diese könnten sich eine dritte nicht vorstellen. Ebenso sei es auch denkbar, dass wir als Wesen von drei Dimensionen keine Anschauung für die vierte hätten. Versuchen wir es trotzdem, uns einen Menschen in der vierten Dimension vorzustellen, versetzen wir uns in die Seele eines Menschen aus einer Zeit, in welcher das Proportionalwahlsystem das einzig herrschende ist, eines Menschen, der an die Segnungen des Hondt'schen Systems (adoptiert in Belgien und im Württemberger Entwurf) gewöhnt ist. Nehmen wir an, dass bei einer Wahl 45.000 Stimmen abgegeben weren. 3 Sitze sind zu besetzen. Die eine Partei erhält 25.000 Stimmen, eine zweite 10.001, eine dritte 9999. Die erste bekommt nach diesem System zwei Sitze, die zweite einen, die dritte gar keinen!! Glaubt man, ein an die Proportionalwahl gewöhntes Herz oder Hirn wird diese „Ungerechtigkeit" weniger schmerzlich empfinden als ein Mensch der antidiluvialen Vorzeit den tragischen Fall der 501 contra 499? Thatsächlich vermag dieses System Zufälle nicht zu vermeiden und macht allerlei Kniffe möglich oder nothwendig. Bezüglich der Zufälle und weiterer Grenzfehler vergl. man z. B. belgisches Gesetz Art. 264 Mommaert, S. 41 „Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieur listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé". — Die Entscheidung fällt zu Gunsten der stärkeren (!) Partei. In dem angeführten concreten Beispiele hat das zu bedeuten, dass die Parteien statt 3 : 2, 3 : 1 vertreten sind. Ein eingefleischter Proportionalist dürfte das nicht dulden. Gerechter ist der Entwurf der Württemberger Regierung. Hier entscheidet (Art. 18) gleich das Los! (vergl. Siegfried a. a. O. 110). — Noch interessanter ist ein weiterer Fall des Art. 264. „En cas de parité des chiffres électoraux, à la liste oú figure le candidat dont l'élection est en cause qui a obtenu le plus de voix ou, subsidiairement, qui est le plus â gé." Diese Bestimmung bringt zwei Zufälle auf einmal, denn die erste Distinction beruht auf sehr schwachen Füßen, auf dem Einfluss, welchen die Wähler innerhalb der Partei auf die Rangordnung der Candidaten in der Liste besitzen. — In der That huscht Mommaert, für das Gesetz sonst sehr begeistert, hier sehr rasch hinweg: Inutile de vous arrêter plus longuement à ces deux hypothèses particulières et tout à fait exceptionelles. —

Man kann diesen Theil unserer Ausführungen am besten mit den Worten eines gemäßigten Anhängers schließen. Franqueville (Le gouvernement et le parlement Britanniques II.) sagt: „Le système representativ est sans doute encore loin de la perfection. Le hasard y joue un grand rôle . . ."

Grundsätzlich haben wir uns an anderer Stelle ausgesprochen. In diesem Zusammenhang kann gesagt werden, dass der letzte Einfluss, der hier dem Wähler

Richtung zum einfachen Mehrheitssystem zurückgekehrt ist[1]), welches, wenn man nur will, ein ausgezeichnetes Mittel zur politischen Gliederung der Wählerschaft bildet. Durch eine größere Zahl von Mandaten läßt sich, ebensoviele Wahlkörper vorausgesetzt (système du scrutin uninominal), ausgezeichnet individualisieren.

Dieser Gedanke findet sich schon bei Friedrich Bülau[2]) klar erkannt. Er meint: „Je kleiner die Wahlbezirke, desto besser. Es wird damit die Bedeutung der Stimme jedes einzelnen erhöht, es wird die Wahl vielen Unsicherheiten und Zufälligkeiten entzogen; es wird den besonderen Schattierungen der Meinung ein viel größerer Spielraum eröffnet, sich geltend zu machen, es kann auch das Verfahren einfacher und den örtlichen Verhältnissen entsprechender geordnet werden. Hat eine Provinz, ein Departement mehr als einen Abgeordneten zu ernennen, so ist es ganz falsch, wenn man diese Wahl für die ganze Provinz, das ganze Departement vornehmen läßt, statt so viele Wahlbezirke zu machen, als Abgeordnete zu wählen sind." Und Waitz secundiert ihm gleichfalls aus wahltechnischen Gründen[3]). *Dieses Princip ist aber nichts anderes als die Lösung des Problems der Minoritätenvertretung nach der französischen Constitution von 1793.*[4]) Vom Verfassungsausschusse im

---

angeblich bleiben soll, der Einfluß auf die Frage, welche Candidaten der Partei gegebenenfalls als durchgefallen anzusehen sind, thatsächlich auf dem Papier stehen wird. Wir sind hier mit Bluntschli (Politik bei Besprechung der sog. Divisionswahlen von G. Burnitz und G. Varrentrapp) der Ansicht, daß der Dutzendwähler in den breiten Massen kaum in der Lage sein wird, der Reihenfolge der Candidaten auf der Liste besondere Beachtung zu schenken und nur mittelst dieser Reihenfolge, bezw. mittelst Bevorzugungszeichen innerhalb derselben ist der Wähler hier imstande einzuwirken (z. B. Art. 17 Württemberger Entwurf, Art. 254 belgisches Gesetz).

Hier sei nur eine bedenkliche Neigung des Proportionalwahlsystems hervorgehoben. Erleichtert es die Parteibildung, so begünstigt es gleichzeitig die kleinen Gruppen, welche verhältnismäßig große Macht bekommen und zersplittert auf diese Weise die Wählerschaft. Diese Tendenz schadet aber dem Verantwortlichkeitsprincip im Vertretungskörper und hat überhaupt in minder geschlossenen Staaten auflösende centrifugale Wirkungen. Mir scheint es darum kein Zufall, daß die Proportionalwahl in Staaten mit wenigen großen Parteien auftaucht. Hier sind die Möglichkeiten einer Zersplitterung nicht so groß, doch ist es ebenso erklärlich, wenn sich große Parteien leicht einigen, auf dieses System einzugehen. Ich glaube nach alledem nicht, daß es gesund wäre, dieses System, wie z. B. Dr. Michael Hainisch „zur Wahlreform 1895" vorschlägt, für Österreich anzunehmen, solange wir das Problem einer genauen Volksvertretung auf einfachere Weise schmerzloser zu lösen imstande sind.

[1]) Für Italien (1891) constatiert es Bernatzik a. a. O., S. 416. In England ist eine Anregung zur Einführung der Proportionalwahl in der Sitzung vom 2. auf den 3. März 1885 mit stattlicher Mehrheit zurückgewiesen worden. Diese majorité considérable (Franqueville) betrug 134 Stimmen gegen 31.

[2]) In seinem Leitfaden: Wahlrecht und Wahlverfahren 1849 für jene Zeit, welche in den wahltechnischen Fragen noch tastet, eine ausgezeichnete Arbeit.

[3]) In den „vier Abhandlungen über das constitutionelle Princip" 1864.

[4]) Hérault-Séchelles, der Berichterstatter zur Verfassung von 1793, führt in der Sitzung der convention nationale vom 10. Juni 1793 aus: „Il consiste à faire nommer sur un seul scrutin de liste un député par chaque réunion de cantons formant une population de cinquante mille âmes. Il ne peut

Jahre 1849 wurde diese Grundlage freilich nicht gewürdigt. Im §. 96 des Kremsierer Entwurfes werden sehr naiv cumulative Wahlen vorgeschrieben, weil man sich davon eine erfolgreiche Bekämpfung der Bezirkscorruption versprach.[1]) Bei unserer Wahlreform von 1882, welche sich sehr eingehend mit der Änderung der Wahlkörper im böhmischen Großgrundbesitz beschäftigt hat, wird wenigstens der eine Theil dieses Programmes, die Auftheilung in kleinere Wahlkörper (ohne Einführung der Einerwahl) ausdrücklich in Zusammenhang mit der Minoritätenvertretung gebracht (im A. V. des Abgeordnetenhauses). In England scheint dieser Gedanke bei der Neuregelung der Wahlkörper im Jahre 1885 planmäßig in Anwendung gekommen zu sein. Franqueville (a. a. O. 351) sagt: „Il semble que la tendance soit, au contraire, d'arriver à la création de circonscriptions contenant un nombre sensiblement égal d'électeurs et nommant chacune un deputé . . .“ Dieser Proceß ist so weit vorgeschritten, daß auf die 670 Abgeordneten des Hauses der Gemeinen 643 Wahlkörper entfallen[2]).

Noch bestimmter drückt sich Hymans (siehe Anm. 1), in der Hauptsache wohl nur ein Ableger Franquevilles, aus: „Séparer les villes des campagnes, les régions industrielles des régions agricoles, délimiter avec précision les collections diverses d'intérêts et leur attribuer une représentation indépendante et distincte par le partage du territoire en circonscriptions, qui répondent à ces divisions sociales, c'est, en réalité, la forme combinée la plus pratique et la plus équitable des deux principes qui servent de fondement aux systémes exclusifs de la représentation des intérêts et de la représentation proportionelle.“

Schließlich läßt sich sehr wohl behaupten, daß dieses Princip allmählich stillschweigend mehr oder weniger von den Wahlgesetzen adoptiert wurde[3]), soweit nicht die Proportionalisten zu Worte gekommen sind. So hat insbesondere unsere Wahlgesetzgebung in den breiten

---

pas y avoir une autre maniére; on approche par là aussi près qu'il est possible de la volonté générale recueillie individuellement“ (Buchez und Roux, B. 28. S. 181). — Die Verfassung selbst übertrumpft noch den Berichterstatter und bestimmt (acte constitutionnel 22) Wahlbezirke von bloß 40.000 Seelen. „Il y a un député en raison de 40 mille individus.“ — Richtig Bülau a. a. O., ungenau Thiers, histoire de la révolution française III., p. 91. — Mit Recht erwähnt also ein hervorragender deutscher Geschichtsforscher, daß sich diese Wahlbestimmungen auf das demokratische Princip stützen. Je kleiner die Wahlbezirke sind, desto größer die Annäherung an die unmittelbare Demokratie. — Überhaupt erweist sich die französische Revolution als eine Hochschule für Wahltechnik. Die Franzosen hatten reichlich Gelegenheit zu Experimenten. Schon Ihering hat betont, daß die Revolutionen hervorragende Rechtsschulen sind (Zweck im Recht).

[1]) Man vergl. die Ausführungen Brestels bei Anton Springer, Protokolle des Verfassungsausschusses im österr. Reichstage 1848—49, Wien 1885. S. 203. — Allerdings läuft hinterdrein wenig geklärt der Gedanke großer Wahlbezirke, welche sich aus dieser Vertheilung ergeben sollen. Dies verdient noch eher Beachtung.

[2]) Paul Hymans, Les réformes parlamentaires en Angleterre et la législation électorale anglaise. Brux. 1891, S. 49, Anm. 1.

[3]) So ist Frankreich mit Art. 2 des Gesetzes vom 13. Februar 1889 rétablissant le scrutin uninominal pour l'ection des Députes (vgl. oben) von der Listenwahl abgegangen.

Curien den einen Punkt des Bülau'schen Receptes, die Einerwahl, der Hauptsache nach in anerkennenswerter Weise durchgeführt und die Listenwahl regelmäßig ausgeschlossen.

Gewiss dürfen die Wahlkörper nicht zu klein sein, denn damit steigt ihre Zahl und die Zahl der Abgeordneten. In großen Staaten würde sich eine allzu große Zahl von Deputierten ergeben und eine Gefahr für die Arbeitselasticität des Hauses bilden. Darum äußert sich auch das Bestreben, ein festes Maß für die Wahlkörper zu finden, ein Minimum, das allenfalls gleichzeitig als Maximum zu dienen hätte, festzusetzen.

Es erscheint zuerst als Minimum für einen Wahlbezirk eine Bevölkerungsziffer von ungefähr 30.000—70.000 Seelen, welche bald zu 100.000 aufzusteigen sucht. Dies erklärt sich aus der Bevölkerungszunahme in den großen Staaten. Über 100.000 ist man bis jetzt (bis 1896) bewusst nicht hinausgegangen, doch wurde z. B. im Deutschen Reich[1]) die Auftheilung praktisch weit überholt, so dass sich der wirkliche Schlüssel vielfach höher stellen muss und es wird sich vielleicht mit der Zeit die Frage ergeben, ob nicht gesetzlich auch dieser bisherige Maximalschlüssel erhöht werden muss[2]). Ein ernstes Bedürfnis besteht aber zur Zeit noch nirgends. Denn selbst bei einem Schlüssel von 100.000 Seelen würde derzeit in keinem Verfassungsstaat, allgemeines Wahlrecht vorausgesetzt, die Zahl von 600—700 Abgeordneten erreicht werden und bei solchen Ziffern haben sich die einzelnen Vertretungskörper noch ganz brauchbar erwiesen. Wie lebendig ist z. B. die französische Kammer mit ihren 581 Mann. In England, welches 670 Deputierte hat, wurden allerdings bereits Klagen laut. Ein anderer Vorwurf, der kleine Wahlkörper treffen kann, ist die Möglichkeit einer allzuscharfen Betonung von Localinteressen oder rein persönliche Interessiertheit. Allein diese Gefahr scheint bei allgemeinem Wahlrecht behoben, auch ist gerade dieses imstande, größere geschlossene Interessengruppen zu fördern und dem modernen Zug nach größeren Verbänden einen entschiedenen Ausdruck zu verleihen. Doch selbst ohne allgemeines Wahlrecht kann man sagen, dass der socialisierende, ausgleichende und

---

[1]) Der höchste gesetzlich fixierte Wahlschlüssel ist eben der fürs Deutsche Reich. Schon in den Verhandlungen des Frankfurter Vorparlaments taucht dieser Schlüssel auf, die Nationalversammlung beschließt ihn; seine endgiltige Anerkennung findet er im Wahlgesetz vom Jahre 1869 für den norddeutschen Bund §. 5. Heute ist die Zahl der Abgeordneten (397) nach diesem Schlüssel mit der Bevölkerungszunahme weit überholt. Der Reichstag müsste gegenwärtig 560 Abgeordnete zählen. — Denselben Schlüssel per 100.000 hat jetzt auch Frankreich cit. Gesetz v. 1889, Art. 2. — Bei uns hatte die Vorlage zum Kremsierer Entwurf in §. 72 denselben Schlüssel (vergl. Anton Springer, Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848—49, Wien 1885). Ebenso die Verfassung vom 4. März 1849.

[2]) Hauke wirft bei seiner Rectorinaugurationsrede („Über einige Fragen des Parlamentsrechtes," Czernowitz 1901) diese Frage auf. Sollte die Frage einmal actuell werden, so kann allerdings in Würdigung des vermittelnden Parteilebens an eine Erhöhung des Wahlschlüssels gedacht werden, allein dies ist nicht die einzige Möglichkeit. Scheidung in ein engeres berathendes und in ein weiteres bloß beschließendes Collegium oder noch schärfere Betonung des Ausschussprincipes gewähren Abhilfe.

zusammenfassende Zug unseres politischen Lebens viel zu sehr ins allgemeine geht, als dass so untergeordnete Kräfte aufkommen könnten. Die Zersplitterung erfolgt erst auf dem Umwege der Differenzierung und Wiederauflösung dieser allgemeinen Verbände. In der That gehört der Vorwurf einer Zeit an, welche mit den Associationsformen vorgerückteren verfassungsmäßigen Lebens nicht völlig vertraut und aufs Theoretisieren angewiesen war.

Je größer die Wahlkörper sind, umsomehr tritt die treuherzige Fiction eines persönlichen Verhältnisses zwischen Abgeordneten und Wähler zurück.

Die gutgläubige Annahme und später die Fiction, dass ein solches nothwendig sei, spielte, wie wir noch hören werden, in der technischen Geschichte des Wahlrechts eine hervorragende Rolle. Man glaubte, dass die Wähler zusammenkommen müssen, um zu berathen. Nimmt man nun die Wahlkörper sehr groß, so setzt man voraus, dass sich die sehr zahlreichen Wähler, welche namentlich auf dem Lande sehr zerstreut leben, obwohl sie regelmäßig gar nicht oder nur mit der größten Schwierigkeit und theilweise zusammenkommen können, dennoch zu verständigen wissen werden. Als Verständigungsmittel kann hier logischerweise nur die Partei in Betracht kommen, d. h. die freie Organisation der Wählerschaft zu höheren Verbänden behufs gemeinsamer Verständigung. Denn andere Kräfte, die das besorgen sollen, gibt es nicht. Namentlich beim allgemeinen Wahlrecht, in welchem die Wahlberechtigten unmittelbar zur Wahl kommen sollen, kann man, wenn man große ausgebreitete Wahlbezirke schafft, nur eine stillschweigende Anerkennung der verbindenden, concentrierenden Parteikräfte im Sinne haben, noch mehr, wenn die Wahlvorschriften *absolute Mehrheit* der Abstimmenden verlangen. Denn hier genügt nicht eine große Gruppe von Anhängern, um die Wahl zu entscheiden, hier muss sich die größere Hälfte aller Abstimmenden geeinigt haben. Je größer die Wahlkörper werden, umso größer müssen die einigenden Kräfte sein, und so verlässt sich ein Wahlgesetz, welches bedeutende Körper mit zahlreichen Wählern schafft, auf die Concentrationskraft der Partei. Wir haben hier den ersten Fall, wo die Wahltechnik in die Lage kommt, sich der elementaren Naturkräfte, wie sie sich im Parteileben bieten, zu bedienen. Wenn die Wahltechnik bis auf 100.000 Seelen gegangen ist, so bedeutet das eine gleichzeitige Einschätzung der Associationskräfte, man muthet ihnen bei allgemeinem Wahlrecht zu, dass sie soviel Elasticität besitzen werden, einen großen Theil von mehr als 10.000 Wählern, unter Umständen mindestens 6000—8000 Wähler auf einen Namen zu vereinigen. Von der Werbekraft der Partei hängt somit die Möglichkeit ab, in der von Hauke vermutheten Weise über die 100.000 Seelen Wahlkörper hinauszugehen und diese bewährte Werbekraft macht es möglich, in Deutschland Wahlkörper mit mehr als 100.000 Personen und wechselnder ökonomischen Schichtung aufrecht zu erhalten.

Auch wenn man schon berücksichtigt, dass die Wahlschlüssel aufsteigende Tendenz zeigen, so muss man doch bekennen, dass die Wahlkörper in der fünften Curie die bisherige Entwicklung weit hinter sich

lassen. Hier entfallen auf einen Wahlkörper nach dem heutigen Stande der Bevölkerung („Vorläufige Ergebnisse der Volkszählung vom 31. December 1900") 362, 601[1]), auf eine größere Gruppe nahezu eine halbe Million, in Krain ist die halbe Million überschritten. Ein solcher Wahlschlüssel ist der bisherigen Wahltechnik nicht bekannt gewesen. Bloß in einem todtgeborenen Amendement des nachmaligen Ministers Brestel zum Kremsierer Verfassungsentwurf findet sich ein Wahlschlüssel von einer halben Million. Doch er betrifft hier nur die erste Kammer, ist aber deswegen wahltechnisch gewiss nicht minder interessant. — Technisch bedeuten diese Wahlkörper eine entschieden rückläufige Bewegung in unserer nie überaus entwickelten heimischen Wahltechnik. Man kann es daran erkennen, dass die Landtage, soweit sie sich mit der Angliederung einer allgemeinen Wählerclasse beschäftigen, von der reichsräthlichen Wahlgeometrie ermuntert und geradezu fasciniert wurden.

Man muss nach dem Bisherigen sagen, dass solche Wahlkörper die denkbar höchste Anerkennung der Partei bedeuten. Sie leben von der Partei. Man kann wenigstens für die 33 Wahlkörper[2]) mit directem Wahlrecht in diesen Bestimmungen keinen Sinn finden, wenn man nicht den Parteibegriff unterlegt, ohne diesen bedeuten sie ein Rathhaus ohne Fenster. Aber auch für die Wahlkörper mit indirectem Wahlrecht wird hier die Anerkennung der Partei eine Nothwendigkeit. Zahlreiche Wahlkörper haben gegen 1000 Wahlmänner zu stellen, welche gar nicht zusammenkommen, sondern nur truppweise an 6—24[3]) verschiedenen Wahlorten abstimmen. Auch hier kann man wohl an keine andere Einigung denken als parteimäßige und wären keine Parteien vorhanden, so müssten sie sich erst auf telegraphischem oder telephonischem Wege zwischen den einzelnen Wahlorten bilden, und zwar durch eine Berathung,

---

[1]) 26, 107, 304 : 72; das Militär wird hier mitgerechnet, es bildet im Verhältnis zur Gesammtzahl keine nennenswerte Ziffer, dann ist es ebensogut, und zwar grundsätzlich einzurechnen wie andere vom Wahlrecht ausgeschlossene Personenkategorien.

[2]) Mit der Novelle selbst wurden bloß 11 Wahlkörper mit directem Wahlrecht geschaffen: 7 Wahlkörper, welche ausschließlich „aus Orten der Wählerclasse der Städte" bestehen und 4 „aus Orten der Wählerclasse der Städte und aus Gerichtsbezirken". ad I. Wien, Prag, Triest. ad II. Brünn, Graz, Krakau, Lemberg. Seither sind auf Grund des Staatsgrundgesetzes §. 8 C. Abs. 2 die vier restierenden, aus Gerichtsbezirken gebildeten Wahlkörper Niederösterreichs und der eine in Krain hinzugewachsen. Zuletzt Böhmen. Der niederösterreichische Landtag hat nämlich in außerordentlicher Session (1. bis 3. Juli 1896) das indirecte System für die Landtagswahl abgeschafft (Gesetz vom 1. August 1896). Das wirkt vermöge der citierten staatsgrundgesetzlichen Bestimmung auf das indirecte System bei der Reichsrathswahl in der Landgemeindencurie und in der allgemeinen Wählerclasse zurück, welches somit gleichfalls zu entfallen hat. Ebenso hat Krain mit L. G. v. 5. November 1898 sein indirectes Landtagswahlrecht abgestellt, ergo hat jetzt auch dieser Wahlkörper directes Wahlrecht. In allerjüngster Zeit mit Ges. v. 20. August d. J. (L. G. Bl. für 1901, XVIII, 63 Ges.) haben die übrigen 17 böhmischen Wahlkörper directes Wahlrecht bekommen. Damit stellt sich die Zahl der Wahlbezirke mit directem Wahlrecht auf 33. Auch in Salzburg (1 Wahlbezirk) dürfte wohl der Übergang glatt verlaufen. Der Gesetzentwurf wurde schon beschlossen. Ebenso in Kärnten (§. 14 des Entwurfes). Doch ist hier die Sanction zweifelhaft.

[3]) 24 Krain bei der ersten Reichsrathswahl, 16 Wahlorte Budweis, noch bei zweiten Wahl, vergl. Anhang II. zur R. W. O. mit §. 8, letztem Absatz derselben.

deren Ende nicht abzusehen wäre, wenn nicht das ganze Wahlrecht auf dem Papier stehen soll. Außer man nimmt an, dass das Gesetz auf Ermüdung der Wahlmänner rechnet und darauf hofft, ihre Einigung werde durch ihre wachsende Absentierung erzielt werden.

Daher auch Mangel eines quorum[1]). Dieser müsste sogar nöthigen anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit solcher Regelung des Falles einverstanden war, falls er nicht parteimäßige Einigung im Sinne gehabt haben sollte.

Da man aber nicht annehmen kann, dass 353 Personen etwas logisch Widersinniges beschließen, so kann man nur annehmen, dass sich die Technik in der Abgrenzung der Wahlbezirke so sehr als möglich auf das bestehende Parteileben stützt, dass dieses mehr oder weniger bewusst hinter dieser Bestimmung steht. Manche werden vielleicht noch einen Schritt weiter gehen und in dieser Wahlgeometrie unmittelbaren weitgehenden Parteizwang erblicken. Allerdings fiele dieser Parteizwang noch nicht unter die sträflichsten Fälle.

Wir sind weit entfernt, dem Gesetze daraus einen Vorwurf zu machen. In diesem Anschluss an das Parteileben für sich liegt gewiss ein technischer Fortschritt. Nur kommt es hier darauf an, zu untersuchen, ob das Parteileben auch sonst seine volle Berücksichtigung gefunden, ob der unentbehrliche Diener dieser Wahlgeometrie auch seinen standesmäßigen Lohn gefunden hat, im einzelnen, ob nicht bei so großen Wahlkörpern die Spannkraft des Parteilebens überschätzt wird.

Schon nach dem Gesagten wird es klar geworden sein, dass der von uns vorgeschlagene einfache Weg für eine individualisierende Berücksichtigung der Parteien nicht gewählt wurde. Die Einerwahl, bekanntlich das eine Element des Bülau'schen Receptes, musste wohl durchgeführt werden. Sie ergab sich nämlich aus der Vernachlässigung des andern, aus der beliebten Wahlgeometrie von selbst, woraus erhellt, dass nur dieses zweite wahlgeometrische Erfordernis für Bülaus Lehre wesentlich ist. — Dagegen lässt sich behaupten, dass Bülau sich im Grabe umgedreht haben muss, als diese Wahlgeometrie Gesetz wurde.

Als der Gedanke der fünften Curie auftauchte, hat man wohl das tiefbegründete richtige Gefühl gehabt, dass eine fünfte Curie nur dann ihre Aufgabe erfüllen und sich ins System einfügen könne (vergl. den Eingang unseres Abschnittes und Ende dieser Arbeit), wenn sie einen entsprechenden Umfang erhalte. Man sprach von 120 Mann. Diese Ziffer war auch imstande, den Gedanken sympathisch zu machen. Als er aber schon sympathisch war und zur Ausführung kommen sollte, wurde die Zahl auf 72 herabgesetzt. Man motivierte es damit, dass eine höhere Zahl bei der beschlossenen grundsätzlichen Aufrechterhaltung der alten Curien mit allen ihren Mandaten den Vertretungskörper viel zu unförmig machen müsste und dass der Geschäftsgang (viele Redner, umfangreiche Ausschüsse!) allzu schwerfällig würde. Somit müsse eine

[1]) Man versteht darunter eine gewisse unbedingt geforderte, quotativ bestimmte Präsenzzahl von Collegialfunctionären, hier von Wahlmännern, ohne welche der fragliche Abstimmungsact nicht vollzogen werden kann.

stärkere fünfte Curie rein technisch eine ernste Belastungsprobe für die Arbeitsfähigkeit des Hauses bilden. Die Prämisse ist hier so hinfällig wie der Schluss. War es denn zwingende Nothwendigkeit, die alten Curien in voller Stärke zu belassen? Andererseits hätte selbst eine Curie von 200 Mann, wie u. a. vorgeschlagen wurde[1]), das Haus nicht über den üblichen Umfang anderer Parlamente in größeren Staaten angeschwellt. Es wurde schon vorhin der Bestand der zweiten Kammern in Frankreich und England angegeben. Italien hat 508 Abgeordnete, Ungarn 453. Freilich hätte auch eine Curie von 200 Mann nicht die individualisierende Kraft von 581 Mann unter denselben technischen Voraussetzungen (allgemeines Wahlrecht) in Frankreich. Eine solche Genauigkeit wird durch den Curiengedanken selbst ausgeschlossen[2]). Sie hätte eine Curie von fast 400 Mann (!) gefordert. Allein bei einer Curie von 200 hätte der bisher höchste wahltechnisch erprobte Wahlschlüssel von 100.000 Mann nicht wesentlich überschritten werden müssen, nicht mehr, als er es z. B. im Deutschen Reich infolge Veraltung der Mandatsauftheilung ist und uns wäre die Verlegenheit einer Isolierung erspart geblieben. Man hätte so ein technisch mögliches Gesetz gehabt und dazu den vermeintlichen Besitzstand in den alten Curien (vergl. 3. Abschnitt). Nur waren diese sachlichen Gründe nicht maßgebend und es blieb bei den 72. Der Bericht der Specialcommission des Herrenhauses war noch genöthigt, diese bescheidene Ziffer wegen der befremdlichen Größe, welche sie für manche haben möchte, in Schutz zu nehmen. Doch wollen wir über dieses Zahlenverhältnis selbst nicht viele Worte verlieren. Es wäre boshaft und naiv, zur selben Zeit eine Machtfrage als Doctorfrage zu behandeln.

Theoretisch ist bloß von Interesse, dass bei Festsetzung des Wahlschlüssels und Abgrenzung der einzelnen Wahlbezirke aus Macht der Gewohnheit auch die Steuerleistung berücksichtigt wurde, natürlich in klaffendem Widerspruch zum allgemeinen Wahlrecht, das formell bloß auf der Kopfzahl beruht. Diese Maßregel wäre bloß dann zu begreifen, wenn aus der Gesammtsteuerleistung eines Wahlkörpers ein Rückschluss möglich wäre auf die politische Bildung der Wähler. Nun verlangt das allgemeine Wahlrecht naturgemäß ein Minimum an Bildung und es fragt sich sehr, ob sich heute noch wirklich aus der Steuerleistung ein Schluss herleiten lässt, dass dieses Minimum in einem Bezirke stärker ausgebreitet ist als in einem anderen. Dieses Bildungsminimum kann aber, concret gesprochen, wohl nur im Schreiben und Lesen gesucht werden und dieses Minimum musste, streng genommen, wenn man das allgemeine Wahlrecht ertheilt, überall gleichmäßig vertheilt sein. Ist das nicht der Fall, so gibt es andere treffende Mittel, die Ausgleichung herbeizuführen. So entspricht also dem äußeren auch ein innerer Widerspruch. Ein weiterer Widerspruch liegt in der Rücksicht auf die Kron-

[1]) Antrag Lewakowski.

[2]) Allerdings ermöglicht das Curiensystem dafür einen Überblick über die Stimmungen und Wünsche in kleineren Personenkreisen. Doch gerade in diesen besonders privilegierten Curien ist dieser Überblick auch ohne Wahl durch persönliche Orientierung unschwer zu erreichen.

landspersönlichkeiten. Man gieng von dem Grundsatze aus, dass jedes mindestens einen Vertreter haben müsse, wodurch ein Kronland — Krain — sehr böse wegkam, 3 Individualitäten sehr gut, darunter am besten Vorarlberg, welches dadurch annähernd zu einem normalen[1]) Wahlkörper kam. Durch diese Berücksichtigung wird der centralisierenden Neigung des allgemeinen Wahlrechts entgegengearbeitet, eine merkwürdige Erscheinung in einem Einheitsstaat. In der Auftheilung nach Kronländern bei allgemeinem Wahlrecht liegt eine schärfere Accentuierung des bundesstaatlichen Verhältnisses als man meinen sollte. Berechtigter kann natürlich ein wirklicher Bundesstaat den Wahlschlüssel zu Gunsten einzelner Glieder gelegentlich abändern, z. B. das Deutsche Reich.

Obwohl die einzelnen Wahlbezirke infolge dieser Nebenrücksichten absolut genommen recht sehr in der Bevölkerungszahl untereinander abweichen mögen, spielen doch diese Abweichungen im Verhältnis zur Größe dieser Wahlkörper keine erhebliche Rolle. Ebensowenig die Volksverschiebungen, welche sich, aus der natürlichen Vermehrung und Binnenwanderung ergebend, sich in so ungeheuern Wahlkörpern in kürzester Zeit fühlbar machen müssen und bei normaler Logik die Grundlagen der gesetzlichen Wahlgeometrie schneller zerstören als Gras wächst. Allein man darf wohl nicht die Ängstlichkeiten einer bisherigen, vielleicht allzu kleinlichen Wahlgeometrie auf die Riesenproportionen unseres Gesetzes anwenden. Auch diese Entwicklung, absolut enorm, verschwindet hier offenbar und darum hat man auch folgerichtig nicht die geringsten gesetzlichen Vorkehrungen für eine allfällige Neuregelung verfügt und nicht einmal einen Maximalschlüssel festgesetzt. Befürchtete man, dass dieser Seelenschlüssel rebus sic stantibus bald zu laut mahnen könne. dass er wie eine Verpflichtung aufgefasst werden würde und sollte das Gesetz als eine dauernde Abfindung der betheiligten Classen erscheinen oder sollen wir die Wahlnovelle als Gelegenheitsgesetz qualificieren, welches von der Hand in den Mund lebt?

Rein technisch bedeutet der Mangel jedweder Grundsätze eine Nachlässigkeit oder Gleichgiltigkeit der Wahltechnik in einem sehr erheblichen Punkte, in welchem jedes technisch vorgerückte Gesetz heutzutage Anordnungen trifft, also verfassungsmäßige eine Naivetät ohnegleichen.

Nur so weit sich aus der Bildung so ungeheuerer Wahlbezirke unmittelbar analytisch Widersprüche und Übelstände herleiten lassen, welche logisch nothwendige Attribute oder Elemente einer derartigen Wahlgeometrie bilden und die Entwicklung unseres Parteilebens ungünstig beeinflussen, verdient diese Wahlgeometrie noch wissenschaftliche Behandlung.

Unsere R. W. O. hat den Grundsatz der absoluten Mehrheit adoptiert (§. 49 und G. G. über die R. §. 7 C, al. 3). Nur, wer die absolute Majorität der Abstimmenden für sich hat, ist gewählt. Die übrigen Stimmen, seien sie auch noch so zahlreich, bleiben ohne that-

[1]) Auch heute stellt sich die Bevölkerungszahl dieses Wahlbezirkes nach den „vorläufigen Ergebnissen der letzten Volkszählung", Seite XVII., auf nicht mehr als 129.816 Einwohner (1890 zugrunde liegend! nur 116.073).

sächlichen Einfluss auf das Ergebnis. Sie haben bloß moralischen Wert oder dienen Orientierungszwecken[1]), im übrigen ist es genau so, wie wenn alle die Wähler der Minderheit gar nicht zur Wahl gegangen wären. Mit diesem Ausfall von Wahlstimmen rechnet das absolute Mehrheitssystem von allem Anfang. Eine Milderung erfährt diese Thatsache durch eine Bestimmung unserer älteren Wahlgesetzgebung, welche für die von der Wahl Fortbleibenden Contumazfolgen hat. Diese werden als dem Ergebnisse zustimmend angesehen und werden auf diese Weise gewissermaßen zur Mehrheit geschlagen, welche solcherweise steigt und mehr Autorität bekommt. Man vergl. §. 53 des provisorischen Gemeindegesetzes vom Jahre 1849[2]).

So lange nicht das Parteileben Berücksichtigung findet, gibt es aber für diese Härte keine Beschönigung. Mit Zugrundelegung des Parteibegriffs ergibt sich, dass der Stimmausfall, der eine größere Kategorie von Wählern in einem Wahlkörper trifft, durch Erfolge einer andern socialverwandten Gruppe in einem andern Wahlbezirk wettgemacht werden kann. Mit dieser Rechtfertigung des Mehrheitssystems wird schon anerkannt, dass zwischen der Minderheit in einem Wahlkörper und der Mehrheit in einem andern sympathetische, sociale Bande bestehen, dass sie parteimäßig verbunden sind, man anerkennt, dass die natürlichen, socialen oder nationalen inneren Zusammenhänge der Bevölkerung durch Wahlbezirksgeometrie nicht zerschnitten werden können. Man hofft endlich, dass sie sich mit Hinwegsetzung über eine zufällige, aus Ordnungsgründen nothwendige verwaltungsmäßige Gliederung zu organischen Verbänden in natürlicher Stärke zu vereinigen wissen werden[3]).

Durch die obige Methode der Individualisierung (kleine Wahlkörper, système du scrutin uninominal) wird diese Aussicht auf Rache, welche man somit der unterliegenden Partei zuspricht, jedenfalls gesteigert. Denn wir setzen wie bekannt bei dieser Wahlgeometrie voraus, dass die Wahlkörper an sich der localen Gestaltung eng angepasst werden können, und ferner bieten *mehr* Wahlkörper auch zahlreichere Compensationsgelegenheiten. Doch auch hier kann es sich nur um eine *Hoffnung* handeln und auch hier muss man mit dem positiven Ausfall der Minderheiten rechnen.

Jedenfalls ist diese Formulierung zur Entschuldigung der Härten des absoluten Mehrheitssystems die einzig mögliche und in der That

[1]) Aber auch diesen Orientierungszwecken kann im allgemeinen bloß eine Ersatzwahl dienen. Allgemeine Neuwahlen spielen auf einem so großen Schauplatz, dass die Aufmerksamkeit der Allgemeinheit zersplittert wird. Anderseits lenkt sicher auch die *positive* Kräftevertheilung im Vertretungskörper von den localen Machtverhältnissen ab.

[2]) „Die Stimmen derjenigen, welche bei der Wahlversammlung nicht erschienen sind, werden als dem Ergebnisse der Wahl beistimmend betrachtet." — Man kann daraus ersehen, wie pedantisch und persönlich die Wahlbestimmungen zu dieser Zeit noch gearbeitet wurden.

[3]) Die Beobachtung dieser Thatsache liegt dem berühmten *Hare*'schen Project zugrunde, aber dieselbe Thatsache spricht gleichzeitig gegen ihn, weil eben die Unterdrückung einer socialen Gruppe in irgendeinem Wahlkörper nicht ihrer absoluten allgemeinen Unterdrückung gleichkommt.

läßt sich aus unserer heimischen Geschichte der Wahltechnik zeigen, daß schon die Sanction des absoluten Mehrheitssystems indirect eine Anerkennung der Associationskräfte in der Bevölkerung vorstellt, eine Hochachtung, welche sich erst mühsam durchringen mußte. Der Kremsierer Entwurf[1]) wagt für directe Wahlen nicht das absolute Mehrheitssystem aufzustellen, weil er nicht glaubt, daß es normal regelmäßig möglich sei, daß die Wählerschaft sich zu absoluten Mehrheiten einige[2]). Die Landtagswahlordnungen vom Jahre 1849 hatten noch in weitem Maße das Princip der relativen Mehrheit. Erst die L. W. O. vom Jahre 1861 bringen in schärferem Zuge das absolute Mehrheitssystem zur Geltung; man zweifelte wohl nicht mehr, daß das Parteiwesen die nöthige Spannkraft besitze[3]), um eine Einigung zur absoluten Mehrheit zu erwirken, und man fühlte mit Recht, daß nur diese Mehrheit bei Aufrechterhaltung des Wahlkörpersystems[4]) geeignet sei, dem Wahlergebnis Autorität zu verleihen. Nur dieses absolute Mehrheitssystem vermag mit dem Ausfall starker Minderheiten zu versöhnen, so lange man das Wahlkörpersystem aufrecht erhält. Es ermöglicht die Fiction,

---

[1]) Siehe die Verhandlungen bei Anton Springer, Protokoll des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848—1849, Wien 1885. — Man vergl. auch die Ausführungen der einzelnen Redner, darunter Hein, Krainz, Brestel S. 199 ff. — Für Krainz ist relative Mehrheit bei directer Wahl so selbstverständlich, daß er schon aus diesem Grunde die directe Wahl verwirft.

[2]) Man vgl hier das in wahltechnischen Fragen überhaupt instructive Buch von R. Siegfried: „Die Proportionalwahl," ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform, 2. Ausgabe 1898. „Die Wahl nach relativer Mehrheit ist als ein unvollkommener und der ersten Entwicklung angehörender Zustand anzusehen, der in seiner weiteren Entwicklung auf das Princip der absoluten Majorität, und wo dieses versagt, auf die Vornahme einer nochmaligen Wahl, also der Stichwahl, hinweist. Dabei hat wohl allerdings zu Anfang immer die Voraussetzung bestanden, daß es nicht gar zu oft zu einer solchen nochmaligen Wahl kommen wird." (S. 14.) — Besonders charakteristisch §. 30 des neuen sächsischen Wahlgesetzes, wo erst bei dritter Abstimmung die relative Mehrheit entscheidet, wo also in zweifelhaften Fällen zuerst eine zweite Hauptwahl zu versuchen ist, allerdings indirectes System! Darum minder reizvoll, namentlich für uns, da wir in den provisorischen Wahlordnungen von 1848 dieselbe Bestimmung hatten.

[3]) Parallel mit der Erkennung und Anerkennung der Associationskräfte, schreitet ihre bewußte Förderung durch ein freies Versammlungsrecht, wenigstens für die Zeit der Wahl. Dieses freie Versammlungsrecht bildet ein nothwendiges Correlat der directen Wahlen mit absoluter Mehrheit. Der Zusammenhang dieses Princips mit freier Bewegung der Bevölkerung ist schlagend. Daher konnte sich die extreme, übrigens nie ins Leben getretene französische Verfassung von 1793 bereits damals die „absolute Mehrheit" leisten (pag. 24), die übrigen Voraussetzungen waren danach, und die Zeit von 1789 ab war eine gute Schule für politische und wahltechnische Erfahrungen, darunter war auch diese, daß die Forderung der absoluten Mehrheit realisierbar sei. — Über den Zusammenhang von Associationsfreiheit und Sicherung der Durchführung der Wahl auch v. Seydel in den Annalen von 1880, doch nur beiläufig.

[4]) Es ist bemerkenswert, daß auch die Proportionalisten an dem Wahlbezirksprincip (schon aus Ordnungsrücksichten) festhalten müssen. Allein diese Aufrechterhaltung scheint mir nur formell, das Territorialitätsprincip ist in Wahrheit zerstört, das Personalitätsprincip an seine Stelle getreten, die Fiction, daß der Abgeordnete der Repräsentant seines Wahlkörpers oder der Nation sei, in nichts mehr zu halten. Aus dem „Repräsentanten" ist der Häuptling einer Gruppe geworden.

dass der Gewählte Vertreter des ganzen Wahlkörpers ist. Bei relativer Mehrheit ist es immer möglich, dass der „Repräsentant" die absolute Mehrheit der Stimmenden *gegen* sich hat und das ist ein Hohn auf die Fiction, dass er Vertreter aller ist. Lucus a non lucendo. (Man vgl. auch Bülau a. a. O.) Ferner wird der mögliche Ausfall an Stimmen begrenzt, es ist nicht möglich, dass die Zahl der vernachlässigten Stimmen die absolute Mehrheit der Abstimmenden erreicht. Dies wäre in der That imstande, die Wählerschaft zu erbittern.

Wird aber auf diese Weise vermieden, dass die Zahl der majorisierten unterdrückten Stimmen zur absoluten Mehrheit der Abstimmenden anwächst, so wird auf der anderen Seite ein neuer Schade gestiftet; für den Fall, dass die vorhandene Spannkraft einer einzelnen Partei nicht reichen sollte, um die absolute Zahl der Abstimmenden auf ihr Programm zu vereinigen, sind zwei oder mehrere Parteien genöthigt, sich zu einer absoluten Mehrheit zusammenzuschließen. Diese müssen aber regelmäßig in einem gegensätzlichen Verhältnis zueinander stehen, denn ähnliche, naheſtehende Parteien werden sich in einem Wahlbezirke nicht leicht nebeneinander bilden. Somit bedeutet ein solcher Compromisszwang für die Parteien einen Zwang zur Selbstverleugnung, das gerade Gegentheil der Anerkennung einer Partei. Die Proportionalisten haben dem Mehrheitsrecht diese Schwäche abgelauscht und werfen ihm darum ganz allgemein „unnatürliche Allianzen" vor.

Das sind wohl unvermeidliche Grenzfehler und Fehlergrenzen, welche einer allgemeinen Normierung regelmäßig anhaften und welche man, solange man nicht zu abenteuerlichen Auskunftsmitteln[1]) greifen will, in den Kauf nehmen muss. Nur wird man sich freilich hüten müssen, diese Nachtheile zu steigern.

Eine fünfte Curie aber mit den zahlreichsten Interessengruppen und bloß 72 Mandaten für eine Bevölkerung von 26 Millionen bedeutet ein gesteigertes Mehrheitsrecht mit allen Fehlern eines solchen ohne seine Vorzüge. Es wäre ein Unglück für die fünfte Curie, wenn sie die Aufmerksamkeit der Proportionalisten findet, denn diesen müsste sie zur Carricatur dienen. Bei Wahlkörpern mit 400.000 Seelen und mindestens 70.000 Wählern muss man damit rechnen, dass gegen 35.000 in der Minderheit bleiben und das vielleicht unmittelbar bitterer empfinden, als wenn sie gar nicht das Wahlrecht besessen hätten. Eine acute Beleidigung wirkt empfindlicher als die chronische. Die Majorisierung wird aber umso drückender, weil eine einzelne Partei oft nur in ganz wenigen oder einem einzigen dieser ungeheueren Wahlkörper, von denen *vier* ganze Kronländer sind, in Betracht kommt. Somit erscheinen auch die Aussichten auf Compensation herabgemindert. Es wird schwieriger, eine absolute Mehrheit zu bilden. In so großen Wahlkörpern müssen sich die verschiedensten socialen und beruflichen Gegensätze beisammen finden. Man kann ihnen kaum ausweichen, da man bei Entwurf der Wahlgeometrie froh war, wenn es gelang, nationale Conflicte

[1]) Etwa die Begnadigung besonders bedauernswerter Candidaten durch das Haus und ihre Einberufung extra statum. Bei milder Praxis hätte dies bald die Verdoppelung der fünften Curie zur Folge.

auszuscheiden. Damit werden leichter Stichwahlen nothwendig, die Aufregungen der Bevölkerung durch wiederholte Wahlgänge vermehrt und dazu kommt noch bei der Stichwahl in hohem Maße die Nothwendigkeit, die „unnatürlichsten" Bündnisse einzugehen.

Die Schwierigkeit, eine absolute Mehrheit zustande zu bringen, wächst mit dem Hinzutreten nationaler Gegensätze, denen man mit einer so großnetzigen Wahlgeometrie doch nicht ganz aus dem Wege gehen kann. Wo sich aber nationale und sociale Gegensätze combinieren, kann dieses extreme Mehrheitsrecht in ein extremes Minderheitswahlrecht umschlagen, weil eine Einigung größerer Contingente nicht mehr möglich ist, z. B. in Brünn, wo der gewählte Abgeordnete in der Hauptwahl kaum den vierten Theil der abgegebenen Stimmen, nicht einmal eine relative Mehrheit erzielt hatte und doch ohne Mitbewerber in eine völlig gefahrlose Stichwahl gieng. Äußerlich wird hier wohl die Vorschrift des Gesetzes beobachtet, äußerlich hat der Gewählte die absolute Mehrheit oder fast Einhelligkeit der Stimmen erzielt. Aber wie? Es sind die aussichtslosen Minoritäten, hier sogar eine relative (deutsche) Mehrheit genöthigt, sich zu Gunsten der aussichtsvollen Minderheit zurückzuziehen. Es entscheidet hier formell allerdings die absolute Mehrheit, materiell die relative. Ein solcher Fall bedeutet somit ein Versagen des absoluten Mehrheitsprincipes, an dessen Stelle das Leben mit Macht den Grundsatz der relativen Majorität setzt. Dem Gesetz wird derogiert, an einer so entscheidenden Stelle sogar, dass man von einem Versagen des ganzen Wahlsystems reden kann, da die Ursachen offenkundig nicht in zufälligen localen Verhältnissen, sondern im Gesetze liegen. Im Verhältnis zum Parteileben handelt es sich hier um eine Überschätzung seiner Spannkraft, um eine Unterdrückung seiner freien Entwicklung. Durch eine maßlose Ausdehnung der Wahlkörper werden jene primitiven Befürchtungen älterer Wahltechnik, von denen oben die Rede war, zum Ereignis. Mit einem Worte, es handelt sich um eine wahltechnische Katastrophe ersten Ranges.

Die unangenehmste Folge eines derartigen Mehrheitswahlrechtes liegt darin, dass so große Wahlkörper Stadt und Land gegeneinander ausspielen. Nur fünf Städte bilden hier eine Ausnahme. Drei (Wien, Prag, Triest) bilden überhaupt eigene Wahlkörper, Krakau und Lemberg beherrschen das angegliederte ländliche Gebiet, umso schlimmer für dieses. Von diesen fünf Städten abgesehen, können alle übrigen, selbst industriereiche Landeshauptstädte wie Graz und Brünn, isoliert, wie sie sind, in dem vielen blühenden Land ihrer ungeheuern Umgebung ertrinken, so dass ihre eigenartigen städtischen Interessen gar nicht zum Ausdruck kommen müssen[1]). Das wird namentlich dann der Fall sein, wenn sich größere Minderheiten in ihrem eigenen Schoß mit der ländlichen Wählerschaft zusammenfinden. Von den kleinen Landstädten mit besonderen Interessen haben sie keine Hilfe zu erwarten. Gerade bei Graz

[1]) Es wiederholt sich hier bloß im großen, was in der Landgemeindencurie bereits vielfach eingetreten ist. In der Landgemeindencurie sind noch immer Orte eingereiht, welche mittlerweile städtisch oder industrialisiert worden sind. Diese werden in ihrer alten Umgebung majorisiert.

und Brünn wurde die Majorisierung durch die Umgebung schon während der Berathung befürchtet, übrigens wurde die Regierungsvorlage obendrein bei breiten Wahlkörpern durch Angliederung weiterer rein ländlicher Bezirke verschlechtert. Bei Graz wurde die Majorisierung durch die Umgebung bei der ersten Wahl bloß durch eine vorübergehende Conjunctur verhindert, bei der zweiten traf sie umso pünktlicher ein. In Brünn versagt nur, wie erwähnt, das Wahlsystem.

Wie ungünstig diese Zusammenwerfung den Städten sein muss, ergibt, dass selbst in Böhmen nach Dr. v. Juraschek[1]) nach dem Stand von 1890 unter 1000 Einwohnern 697, in Mähren sogar 764 auf die Landgemeinden entfallen[2]). Das erklärt einigermaßen die deutschböhmischen Wahlresultate, wo das Industrieproletariat bei den letzten Wahlen in der fünften Curie bloß einen Vertreter (Reichenberger Wahlkörper) durchzusetzen vermochte. Hier stellt sich das Resultat[3]) nach meiner Berechnung höchstens 592 Landgemeinder auf 1000[4]). Noch günstiger stellt sich hier das Verhältnis, wenn man das Verfahren der statistischen Centralcommission einschlägt und abweichend von der im Anhange zur R. W. O. festgelegten Scheidung in Stadt- und Landgemeinden die Orte von 2000 Einwohnern ab als städtische behandelt. Dann bekommen wir für den Reichenberger Wahlkörper 512 Landbewohner auf 1000. Für Karlsbad, wo das politische Ergebnis ein anderes war, stellt sich die Ziffer sogar nur auf 400 Landbewohner per 1000. Allein wir müssen uns nach Rauchberg[5]) vor Augen halten, dass gerade in den Sudetenländern die Orte mit 2000 Einwohnern nicht städtischen Charakter besitzen. Endlich können wir uns bei Rauchberg über das Verhältnis der industriellen Entwicklung dieser breiten Wahlkörper überzeugen, falls wir am Ende noch zweifeln sollten, warum in Reichenberg ein Vertreter der industriellen Arbeiterschaft gewählt werden musste. Hier erscheint eben das ländliche Gebiet am weit-

---

[1]) Abhandlungen über Fragen des österr. Wahlrechts 1895. Als Gesammtverhältnis der Bevölkerung in der zweiten und vierten Curie wird hier angegeben, dass die Städtecurie nur ein Viertel der letzteren beträgt.

[2]) Niederösterreich und Istrien sind begreiflicherweise Ausnahmen.

[3]) Allerdings geht die Ziffer bei Juraschek auf ganz Böhmen.

[4]) Auf Grund der Daten aus dem Specialortsrepertorium von Böhmen 1893. Freilich ist zu beachten, dass die Eintheilung in Landgemeinden und städtische Orte vielfach überholt ist. Bei der ersten Ziffer für Reichenberg wurden alle nicht ausgesprochenen Städte und Märkte, soweit sie nicht in der Städtecurie figurierten, beiseite gelassen und nicht berücksichtigt. Die Zahl dieser Orte „mit nicht ausgesprochenem Charakter“ über 1500 und 2000 Einwohner, manchmal über 3000 ist recht stattlich. Dass hier keine sachmäßige Standeserhöhung eingetreten ist, vermindert überhaupt gar sehr den Wert dieser Zahlenversuche, desgleichen, dass gerade in Deutschböhmen in den Landgemeinden sich vielfach industrielle Inseln, Fabriken, Heimarbeitercolonien bilden. Solchermaßen können ländliche Ortschaften industrieller werden als die Städte selbst. Zur Würdigung wären also eingehende Localkenntnisse erforderlich. Zur allgemeinen Orientierung können wohl die Zahlenverhältnisse zwischen zweiter und vierter Curie noch immer dienen.

[5]) „Die Bevölkerung Österreichs.“ — Die österr. Statistik XXXIII., 8. Heft, Vorbemerkung S. 4, behandelt allerdings auch die böhmischen Orte über 2000 Seelen als überwiegend städtisch.

gehendsten industrialisiert[1]). Im allgemeinen ist aber das Verhältnis von Landgemeinden und Städtecurie in Deutschböhmen schon deshalb von Interesse, weil es lehrt, dass die Wahlen von 1897 die Entwicklungsmöglichkeiten nicht erschöpft haben. Die politische Entwicklung ist in Deutschböhmen für das Studium des Parteilebens überhaupt lehrreich. Die Wahlen von 1897 sind ein Sieg der Organisation über die muthlose Nichtorganisation. Die von 1901 sind ein unmittelbares Ergebnis der socialen Schichtung, weil unterdessen der Vorsprung der damaligen Sieger in der Organisation hinweggefallen war. Der Stimmungsumschlag ist hier vielleicht von etwas geringerem Belang gewesen, als man glaubt.

Diese historische, traditionelle Differenzierung städtischer und ländlicher Interessen, eine Berufsorganisation in rohester Form, wurde also bei der allgemeinen Wählerclasse nicht beachtet. Dem allgemeinen Wahlrechte hätte freilich eine derartige Scheidung in städtische und Agrarbezirke, wie sie in der zweiten und vierten Curie vorgenommen wurde, grundsätzlich widersprochen. Allein eine Curie des allgemeinen Wahlrechts ist gar nicht nach den Grundsätzen des allgemeinen Wahlrechts zu beurtheilen. Zweitens wurde eine solche Scheidung erst durch die geringe Zahl von Wahlkörpern nothwendig, denn eine individualisierende Gliederung in zahlreiche Wahlkörper ergibt eine solche Scheidung von selbst. Sie wurde für England „voisin du suffrage universel“[2]) realisiert. So nothwendig aber eine solche Scheidung bei geringer Zahl von Wahlkörpern wird, so unmöglich wird sie gerade bei uns, weil sie nur in den wenigsten Provinzen ohne nationale Weiterungen und ohne Verletzung der Kronlandsindividualitäten durchführbar wäre. In diesen wenigen wäre sie wohl praktisch, aber politisch nicht ungefährlich.

Die Zusammenschmiedung von ländlichem und städtischem Gebiet in gemeinsame Wahlkörper hatte aber nothwendige Folgen für den Wahlmodus. Behält man das indirecte Wahlsystrm in den Landgemeinden (4. Curie) bei, kann man dieselben Gebiete in der 5. Curie nicht gut direct wählen lassen und es war schon eine wenn auch durchaus billige Inconsequenz, wenn man sie in den wenigen aus Städten und Gerichtsbezirken[3]) gebildeten Wahlkörpern direct wählen ließ. Allein hier waren eben die Städte das anspruchsvollere Element und man hätte im wichtigeren Punkte unconsequent gehandelt, wenn man diese Städte indirect hätte wählen lassen. Indirect erhielt freilich das indirecte Wahl-

[1]) Einen freilich nicht ganz ausreichenden ziffermäßigen Anhalt gewinnen wir aus Band 33 der österreichischen Statistik. Im Reichenberger Handelskammerbezirk bilden die Arbeiter (schlechthin!) 18·6%, im Egerer Handelskammerbezirk nur 16·2% von der Summe der Berufsthätigen und ihrer Angehörigen. Die Ungenauigkeit der Betrachtung wird dadurch erhöht, dass die beiden Kammerbezirke mit den bezüglichen Wahlkörpern der fünften Curie nicht zusammenfallen.

[2]) Hymans a. a. O., ähnlich Franqueville a. a. O.

[3]) Im ganzen vier, s. oben. In Krakau und vielleicht auch Brünn überwiegt wohl ziffernmäßig die Bevölkerung der Gerichtsbezirke, doch hatte man das richtige politische Gefühl, dass gerade in diesen großen Städten die technischen und politischen Voraussetzungen des indirecten Systems (siehe unten) den undankbarsten Boden finden und das System ausschließen.

recht in der Landgemeindencurie dieser Wahlkörper einen Stoß. Dagegen war es in allen übrigen Wahlkörpern keine Frage, dass man das indirecte Wahlrecht über den ganzen Wahlkörper verhängen musste, wollte man es in den Landgemeindewahlkörpern dieser Bezirke aufrechterhalten. In diesen übrigen Wahlkörpern war eben das agrarische Element das dominierende und es entsprach nur seinem überwiegenden Charakter, wenn man seinen Wahlmodus dem ganzen Bezirke gab. Hier erscheint das indirecte Wahlrecht bloß als Ausdruck des Stärkeverhältnisses von Stadt und Land, und hier wächst bloß ein Übel organisch und logisch aus dem andern.

So bekamen also die Städte zur Majorisierung noch einen verhassten, aber zugleich gefährlichen Wahlmodus[1]), zum Theile obendrein, nur weit weniger gerechtfertigt, seinen Adnex: das mündliche Stimmrecht.

Man ist regelmäßig gewohnt, das indirecte Wahlrecht als ein Übel anzusehen, auch hier ist es eines, aber nicht für das Land, sondern abermals nur für die Städte. Das Land zieht geradezu Vortheil daraus. Denn durch die gesetzliche Organisation, welche hier seine Wählerschaft erfährt, wird sie in die Lage gesetzt, mit den politischen freien Organisationen der städtischen Bevölkerung den Kampf aufzunehmen, wird die Ungleichheit ausgeglichen, welche aus der geringern politischen Theilnahme, der geringern politischen Aufgeweckttheit der Landbevölkerung bei directem Wahlrecht erwachsen könnte. Auch bei der geringsten Wahlbetheiligung wird hier nicht ein Wahlmann weniger gewählt werden. Das Gesetz garantiert ihnen unter allen Umständen eine feste Zahl von Vertrauensmännern, welche gewählt werden müssen und, einmal gewählt, schon unter dem Druck der Partei, welcher sie jetzt unmittelbar trifft, zur Wahl schreiten werden. Durch das Wahlsystem werden aber auch diese Wahlmänner, hinter denen oft nur wenige Urwähler stehen, welche gewissermaßen von den Honoratioren des Ortes ernannt werden[2]), jenen städtischen Wahlmännern gleichgestellt, welche aus ernsten politischen Kämpfen hervorgehen. Beide Kategorien notieren gleich und es werden dank der erwähnten Zusammensetznng der Wahlkörper auf diese Weise die wirklich politisch ernst zu nehmenden Wahlmänner durch Strohmänner majorisiert oder höflicher: Stellvertreter durch Repräsentanten (was dieses Wort bedeutet, später).

Dem städtischen Wahlrecht erwuchs aus dieser Ehe ein weiteres Übel. Gerade hier musste bei der größern Zahl von Wahlmännern, welche zu wählen sind, eine große technische Schwierigkeit hervor-

---

[1]) Man übernahm mit dem indirecten Wahlrecht in der fünften Curie nur theilweise mit paralleler, ebenso zwingender Consequenz auch seinen Adnex: mündliches oder geheimes Stimmrecht, das war dort drückend, wo die Urwahl mündlich war, dort sollten jetzt die Städte auch noch mündliche Urwahl haben. Aber gerade hier hört die Logik auf, denn für die Städte hätte man ohne jeden Widerspruch geheimes Stimmrecht bei der Urwahl festsetzen können, wenn auch das umgebende Land mündlich wählen sollte.

[2]) Bereits Sismondi (Études sur les constitutions des peupl. libr.) charakterisiert diese Bevölkerung: „Les idées de l'ouvrier peuvent n'être point justes, mais elles sont à lui; celles du paysan ne sont qu'un reflet des idées de son curé, de son seigneur on du procureur de son village."

gehen. Sollten diese Wahlmänner alle in einer Urwählerversammlung gewählt werden, so hätten die Wahlberechtigten eine sehr beträchtliche Liste von Namen auszufüllen gehabt und das Scrutinium wäre kaum zu bewältigen gewesen, eine beredte Anklage gegen die vielgerühmte „Bequemlichkeit" des indirecten Systems. Der Ausweg war die höchst bedenkliche Bestimmung des §. 28 R. W. O., Abs. 3, welche an anderer Stelle gewürdigt werden wird. Hätte man hier correct vorgehen wollen, so wäre die Festlegung einer eigenen gesetzlichen Wahlgeometrie für die Urwählerwahlgruppen nothwendig geworden, somit ein Anhang zum Anhang der R. W. O., ein Beweis dafür, wie unmöglich es ist, dieses Institut zeitgemäß umzugestalten.

Auch dem indirecten Wahlsystem selbst war seine Ausbreitung über so große Wahlkörper ungesund. So muss es diesem Wahlmodus gehen, wie dem Nussknacker in einer Kindererzählung, welcher daran zugrunde geht, dass er auf Wunsch eine riesenhafte Erweiterung seines Körperumfanges erfährt, welcher für seine kleine nicht erweiterungsfähige Seele zu weit ist und sie daher nicht festzuhalten vermag.

Das indirecte Wahlsystem hat, wie wir hören werden, zur festen Voraussetzung, dass die Wahlmänner an einem Orte zur gemeinsamen Berathung zusammentreten. In der That nimmt auch die uns allen geläufige Vorstellung an, dass sie wirklich alle zusammentreten. Allein, wer sich die Mühe nimmt und §. 8 a), letzten Absatz der R. W. O., mit dem Anhang II. zur selben vergleicht, wird finden, daß die Wahlmänner, wie bereits oben erwähnt, nicht in einer, sondern in sehr zahlreichen Wahlversammlungen zusammentreten (in Krain z. B. in vierundzwanzig). Nun war allerdings der Grundsatz, dass die Wahlmänner an einem Orte zusammentreten sollen, schon im Landgemeindenwahlrecht der vierten Curie verletzt worden, es gab schon hier neben Wahlkörpern, wo man den Grundsatz des einheitlichen Generalwahlortes streng eingehalten hatte, auch solche mit 2—3 Wahlversammlungen. Sie erklären sich daraus, dass die Wahlmänner bei uns keine Reiseentschädigung erhalten, was an und für sich zur Entartung des Instituts drängt. Kann man ihnen ohnehin keine allzuweite Reise zumuthen, so geht es noch weniger, wenn man sie nicht bezahlt. Solche Wahlkörper, wie die der fünften Curie, mussten unter diesen Umständen das Institut vollends sprengen.

Mit den Städten wurde aber gerade die städtische Arbeiterbevölkerung, das eigentliche Protectionskind der Regierungsvorlage, verschüttet. Man hatte es vielfach vorausgesehen. Wie das zu vermeiden gewesen wäre und welche Folgerungen wir daraus ziehen, an anderer Stelle. Die agrarische Vertretung im Hause schon vor der Reform, eine unheimliche latende Mehrheit, auf deren Stärke und drohende Gefahr Reichsfremde, wie der bekannte deutsche national-sociale Politiker Friedrich Naumann[1]), erstaunt hingewiesen haben, wurde neuerdings auch ver-

[1]) „Deutschland und Österreich" 1900. „Wenn also keine Nationalfragen vorhanden wären, würde man ein reines Standes- und Interessenparlament vor sich sehen, in dem die Landwirtschaft von vorneherein 214 Plätze haben und ohne allen Beitrag vom allgemeinen Wahlrecht an sich majoritätsbildend sein würde.

hältnismäßig gekräftigt. War aber die frühere Anhängerschaft eine offene, aus einer gesetzlichen Berufsorganisation hervorgehende, so wird der neue Zuwachs aus verschämten Anhängern bestehen, welche, aus solchen Wahlkörpern hervorgegangen, „zum überwiegenden Theile“ agrarisch gesinnt sein müssen. So wird aus der Reform unter der Hand etwas ganz anderes, als ursprünglich geplant war, und agrarische Reformen werden den Vorzug vor industriellen haben. Wer das Ohr vorneigt, kann es schon heute hören[1]).

Von größter Bedeutung ist aber ein passendes Wahlrecht für die Sittlichkeit der Bevölkerung. Es ist gleichfalls Aufgabe der Wahltechnik, dafür zu sorgen. Gerade das allgemeine Wahlrecht, so rühmt man, soll die Bevölkerung politisch erziehen, die allgemeine Curie sollte die Aufgabe erfüllen. Schon Tocqueville betonte in seinem berühmten Werke den Zusammenhang der Wahlen mit dem Frieden der Bevölkerung und untersuchte darauf die Zweckmäßigkeit längerer oder kürzerer Zwischenräume für Neuwahlen. Und der nicht wenig berühmte Mittermaier sagte in der Wahlgesetzdebatte zu Frankfurt: „Schafft durch die Gesetzgebung keinen Pöbel, und ihr habt keinen Pöbel.“[2]) Dass man heute in andern Ländern schon sehr wohl so weit ist, bei Regelung wahltechnischer Fragen auf die Wahlaufregungen Rücksicht zu nehmen, sie bezw. hintanhalten zu wollen, beweist der schon an anderer Stelle citierte Wahlreformversuch der Württemberger Regierung, welcher darauf ausgeht, die Stichwahl abzuschaffen, weil auf diese Weise die Aufregungen in der Bevölkerung nur verdoppelt werden. Ein so rücksichtsloses, einsichtsloses Mehrheitsrecht wie die fünfte Curie mit den unübersehbaren Wahlbezirken und daher unberechenbaren Wahlergebnissen, mit Interessen, welche sich weder ausleben noch verständigen können, ist aber weit entfernt, auf die Bevölkerung beruhigend einzuwirken. Es ist geradezu darauf angewiesen, dass das Parteileben seine intensivste, leidenschaftliche Werbekraft entwickelt, damit überhaupt dem Wunsche des Gesetzes gemäß eine absolute Mehrheit zustande kommen kann. Weit entfernt, zu beruhigen, ist dieses Wahlgesetz schon aus rein technischen Gründen auf intensive Agitation berechnet. Es züchtet geradezu den Concurs (siehe Eingang dieses Abschnitts[3]). Man darf diese Agitation

---

Für industrielle oder gar socialistische Entwicklung würde dieses Abgeordnetenhaus von vorneherein äußerst ungünstig sein, denn ohne Großgrundbesitzer oder Landgemeinden lässt sich kein einziger Schritt thun. Es ist alles möglich, dass Österreich mit diesem Hause so viel wirtschaftliche und sociale Politik gemacht hat, als bis heute vorliegt. Sobald die Agrarier auch dort „nothleidend“ werden, d h., sobald Getreide importiert wird, muss sich erst der ganze Classencharakter enthüllen, den die Vertretung an sich hat, ein antiindustrielles, antisociales Agrarierthum. Zu dieser Entwicklung ist es nun aber bis jetzt nur in begrenzter Weise gekommen, weil die wirtschaftspolitischen Fragen für die Gruppierung nicht ausschlaggebend sind. Das Ausschlaggebende sind die Nationalitätenstreite.“ Seite 14.

[1]) Man vgl. auch Wittelshöfer „Zur österreichischen Wahlreform“ (1895).

[2]) Er adoptierte hier wahrscheinlich ein Wort v. Raumers („Die Staaten Nordamerikas 1845“) aus einem anderen Zusammenhange. Formell sind die Worte Citat. Man vgl. die stenographischen Berichte der Nationalversammlung, herausgegeben von Franz Wigard.

[3]) Sismondi meint in seinem schon mehrmals erwähnten Buche, dass eine große Zahl von Wahlberechtigten das Interesse an der Wahl abschwächt, weil

somit nicht beklagen, man ruft sie hervor, man setzt sie voraus, man muss sie voraussetzen. Zunächst konnte man merken, dass die Parteien alle möglichen gesetzlichen Mittel zu erschöpfen suchten, um die vom Gesetze gestellte Riesenaufgabe zu bewältigen. Die gesammte Bevölkerung gerieth auf die Beine. Insbesondere griff die Mobilisierung der Frauen wahrnehmbar um sich. Einmal hervorgerufen, begnügen sich aber so gewaltige Associationskräfte nicht mit der Erschöpfung der zulässigen Agitationskraft. Goethes Zauberlehrling wird zur unheimlichen Wahrheit. Das einmal entfesselte Parteileben verführt zum Wahlschwindel, zu verbrecherischer Agitation, zu periodischen Gehässigkeiten in der Bevölkerung, wir denken hier z. B. an die wirtschaftliche Sperre, welche über den Gegner verhängt wird. Man kann also gewiss nicht sagen, dass diese Wahlreform ihren Zweck, die bis dahin politisch rechtlose Bevölkerung zu versöhnen, erfüllt. Die „unnatürlichen Alliancen", welche hier mit stärkstem gesetzlichen Nachdruck gefordert sind, anderswo, z. B. in Württemberg in Regierungsvorlagen[1]) verurtheilt werden, sind bloß Ausdruck eines unreinlichen Opportunismus, der, hier zur gesetzlichen Pflicht gemacht, gewiss nicht imstande, die vorhandenen Gegensätze auszugleichen, bloß die innere Politik und die öffentliche Moral verdirbt. Auf diese Weise „verpöbelt" die Wählerschaft, bevor sie noch zum Wählen kommt, der Candidat, der Häuptling in diesen leidenschaftlichen Massengefechten kann „verpöbeln", noch bevor er gewählt wird, vielleicht sogar zwecklos, ohne gewählt zu werden. Durch das Pluralitätswahlrecht wird aber der Zusammenhang zwischen der fünften Curie und den beiden andern breiten Curien hergestellt und so werden auch diese angesteckt. Von einer politischen Erziehung der Bevölkerung kann also nicht die Rede sein. Die unangenehmen Folgen jeder Wahlrechtserweiterung werden aber für das Haus noch lästiger, und gerade seine

---

dadurch der allfällige Effect der Einzelstimme und somit ihr subjectiver Wert verringert wird. Darin liegt gewiss etwas Wahres. Allein Sismondi bezieht diese Voraussetzung auf eine Gesammtvertretung und hat wohl gleichberechtigte Wähler im Auge. Auch gilt diese ganze Wahrheit nur sehr bedingt, auf keinen Fall für eine fünfte Curie wie die unsere, wo mit so wenig Broten so viele Hungrige und Ehrgeizige gespeist werden sollen. wo so viele hier ihre einzige Vertretung finden. Durch die kleine Zahl der Wahlkörper, durch die Knappheit der Vertretung wird hier die Indolenz so erfolgreich bekämpft, dass sie in Leidenschaft umschlägt. Die Bemerkung berücksichtigt auch (1836!) nicht das entwickelte Parteileben und schließlich ist so viel Imponderabiles und Doctrinäres an diesem Ausspruche, dass er unmöglich einen formalen objectiven Gesichtspunkt für eine Wahlgesetzgebung abgeben kann.

[1]) Man vgl. bei Siegfried a. a. O. Seite 11 Anm. „Die Motive zum Regierungsentwurf wegen Abänderung der Verfassung": „Für eine unerlässliche Bedingung der Berufung einer erheblichen Zahl weiterer, aus dem unmittelbaren allgemeinen Wahlrecht hervorgehender Mitglieder in die zweite Kammer (wird erachtet), dass bei den Wahlen der Städte und Oberamtsbezirke die bisherigen Stichwahlen mit ihrer Verdoppelung der Wahlagitation und Wahlaufregung und mit ihrem Zwang zur Eingehung unnatürlicher, meistens nicht auf der Gleichheit oder Verwandtschaft positiver politischer Anschauungen und Grundsätze, sondern nur aus der Gemeinsamkeit der Gegnerschaft gegen den Bewerber einer dritten Partei beruhender Wahlbündnisse in Wegfall kommen, dass also bei jenen Wahlen nicht mehr die absolute, sondern die relative Mehrheit für genügend erklärt wird."

Bedürfnisse sollten doch bei Feststellung der Mandatszahl maßgebend gewesen sein. Von den Wirkungen auf den Vertretungskörper wird noch ex professo abgehandelt werden.

Fassen wir aber diese Erscheinungen in höherer Einheit zusammen, so können wir behaupten, dass die Bevölkerung, soweit sie bei Ausübung ihrer politischen Rechte nicht durch unwandelbare sociale und nationale Einflüsse bestimmt wird, soweit sie also psychischen Einflüssen zugänglich ist, durch diesen Umfang der Wahlkörper, also durch die bloße Anlage der Wahlgeometrie radicalisiert werden muss[1]).

Noch im Zusammenhange mit dem äußern Bau der fünften Curie steht die Frage, ob sich einzelne dieser hervorgehobenen Nachtheile mit Aufrechterhaltung der Bestimmung in der Regierungsvorlage, laut welcher die im Gesindeverband stehenden Personen ausgeschlossen sein sollten, hätten beheben lassen. An dem Missverhältnis zwischen Stadt und Land hätte diese Bestimmung wohl nicht viel geändert. Bloß dort, wo die Industrie ihre Vorposten weit ins ländliche Gebiet hinein vorgeschoben hat, wie z. B. im Reichenberger Wahlkörper, hätte die Bestimmung vortheilhaft sein können, und gerade hier scheint sie fast überflüssig. Dagegen hätte dieser §. der Regierungsvorlage der Arbeiterbevölkerung entschieden in den größern Städten geholfen. Es war vielleicht nicht ganz sachlich, wenn man zur Unzeit mit naturrechtlichen Bedenken kam. Gerade eine successive Wahlreform handelt erklärlich, wenn sie an jene Bevölkerungskategorie, welche als die politisch reifste unmittelbar das Wahlrecht urgiert, eine Abschlagszahlung erfolgt, ohne dabei die übrige Bevölkerung einzubeziehen, von welcher man ohnehin wusste, dass sie nicht eigenen politischen Impulsen Ausdruck verleihen würde. Aber selbst ohne diese odiose allzudeutliche Maßregel hätte man mit einem noch geringern Aufwand von Mandaten die allgemeine Curie zuvor auf die Städte beschränken können, mit der Begründung, dass ohnedies das ländliche Wahlrecht ausgedehnter sei, als das bisherige städtische. Mit Ausführung dieses, wie erwähnt, von Sismondi[2]) angeregten Gedankens, wären sehr viele von den erwähnten Unzukömmlichkeiten vermieden worden.

---

[1]) Diese radicalisierende Tendenz der Wahlgeometrie wurde auch von Dr. Michael Hainisch, als das Gesetzproject auf der Bildfläche erschien, glücklich prophezeit. (Vgl. „Zur österreichischen Wahlreform 1895.“) Weniger praktisch sind die weiteren daran geknüpften Bemerkungen.

[2]) Man denke hier abermals an die obcitierten Worte Sismondis über den Unterschied in der Verfassung der Landbevölkerung und städtischen Arbeiterschaft. Offenbar bestimmt ihn das auch, eine allgemeine Wählerclasse bloß für die Städte einzurichten Weit unduldsamer als Sismondi äußert sich hier Michelet, wenn er im 6. Bande seiner „histoire de la révolution française“, pag. 147, ausruft: „la constitution girondine, par une insigne imprudence, donnait la même influence à la France des campagnes et à celle des villes, c'est-à-dire qu'elle donnait aux barbares aveugles, serfs d'une servitude invétérée, aux tourbes fanatiques, jouet des prêtres et des nobles, les moyens de se perdre eux mêmes et de perdre la Republique. La constitution jacobine proportionne l'influence aux lumières et donne l'ascendant aux villes.“

Indirectes und mündliches Wahlrecht, allgemeines.

1. Rechtliche, staatstheoretische Voraussetzungen.

Wir schreiten somit an die Behandlung des Wahlmodus, vorzugsweise des indirecten und mündlichen Stimmrechts. In der Systematik des Wahlrechts verdienen sie einen hervorragenden Platz, weil man an ihnen den grundlegenden historischen Unterschied älterer Wahlgesetze von neueren studieren kann. Dieser Unterschied geht nicht allein auf die Wahltechnik, sondern dringt weit tiefer und man kann ruhig sagen, dass sie den Angelpunkt für das staatsrechtliche Glaubensbekenntnis eines Wahlgesetzes und für die wechselnde rechtliche Beurtheilung des Wahlrechts bietet.

Als Juristen interessiert uns diese zuerst.

Seit der französischen Revolution treffen wir eine durchgreifende Streitfrage in mannigfacher Formulierung, ob das Wahlrecht ein gutes Recht des Wählers sei oder nur einen Beruf, ein von Pflichten durchtränktes Vertrauensamt[1]), vorstelle, in welches der Staat den einzelnen Wähler einsetze. Wir wollen die eine Auffassung Rechtstheorie, die andere als die Theorie der staatlichen Berufung bezeichnen. Nach der Rechtstheorie spricht das Wahlrecht zum Wähler: „Ich erlaube und ermögliche dir, eine Vertretung der eigenen Interessen zu schaffen." Nach der Theorie der staatlichen Berufung gebietet der Staat: „Du sollst mir ein Organ gebären helfen, ein braves, anständiges, tüchtiges Organ." Wenn der Wähler heute ein Staatsorgan geheißen, wenn der Gewählte als Vertreter der Nation oder seines Bezirkes angesehen wird, die berühmte Frage der Cahiers[2]) zur Zeit der französischen Revolution, in allen Fällen handelt es sich eigentlich bloß um verschiedene Formeln oder Seiten desselben Problems, ob man im Wahlrecht ein Individualrecht oder eine Berufung zu erblicken habe. Vielleicht ist diese letzte Beurtheilung u. a. nur eine Reaction auf die extremste Formulierung des individual-rechtlichen Charakters: viele haben nämlich behauptet, das Wahlrecht sei ein Naturrecht. Jedenfalls wurde die Frage grundlegend für die wichtigsten Probleme der ganzen Wahlrechtsmaterie, so für die Motivierung des privilegierten Wahlrechts.

Wenn man dem Wahlrecht einen Amtscharakter unterschiebt, kann man wirklich sagen, dass sich dieser „Auftrag" bloß an besonders befähigte Leute richten dürfe, dass es gerechtfertigt ist, wenn der Staat eine besondere Wählerzucht betreibt (Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften[3]). Die Frage: Recht oder Pflicht? entscheidet auch

---

[1]) Unter vielen andern Sybel, Geschichte der Revolutionszeit. Er sagt bei Besprechung der französischen Verfassung von 1795: „Allerdings die Theilnahme an den Wahlen, erklärt sie auch noch für ein Menschenrecht und nicht für ein Staatsamt . . ." Ausgabe von 1860, III. Bd., S. 541.

[2]) Man vgl. u. a. Jellinek, Recht des modernen Staates, 1. Band, allg. Staatslehre.

[3]) Klar ausgesprochen wird dieser Zusammenhang auch in seiner Politik, Monographien, 2. Band, 10, allgem. Wahlrecht, al. 1.

einigermaßen darüber, ob man nach dem berühmten Stichwort Mirabeaus eine den wirklichen Volksstimmungen proportionale Volksvertretung für so außerordentlich nöthig hält, sie präjudiciert also auch der Behandlung des Parteiwesens und die Erheblichkeit eines guten Theiles unserer Ausführungen, betreffend die Wahlgeometrie, hängt von der Beantwortung dieses wichtigen Problems ab.

Die Theorie der staatlichen Berufung kennzeichnet mehr oder weniger die älteren Wahlgesetze, in denen das indirecte Wahlsystem einen so hervorragenden Platz einnimmt[1]). Dieses indirecte Wahlverfahren, dessen äußere Technik ich wohl nicht näher zu schildern brauche, beruht auf dem Gedanken der Repräsentation der Urwählerschaft durch die Wahlmänner. Die Repräsentation ist regelmäßig ein Verhältnis, welches auf Dauer berechnet ist. Eben weil es schwer angeht, bei einem Dauerverhältnis den Vertreter einer großen Zahl von Menschen von Fall zu Fall an die Einholung ihrer Willensäußerungen zu binden[2]), wird der Repräsentant mit unbegrenzter Vertretungsbefugnis ausgestattet. Diese Repräsentation ist somit eine Art freier Stellvertretung, bei welcher Stellvertreter und Stellvertretener in dunkler Weise als eine Einheit angesehen werden. Auch in Anwendung auf das indirecte System würde der Gedanke der Repräsentation ein Dauerverhältnis voraussetzen, und in der That finden wir in der parlamentarischen Geschichte Frankreichs ständige Wahlmännercollegien. Bei uns und im Deutschen Reich werden aber die Wahlmänner ad actum gewählt. Das ergibt den Begriff der Repräsentation ad actum und heißt soviel wie schwarzer Schnee, ein schwerer Widerspruch, wie wir sehen werden.

Bei dieser Repräsentation des Urwählers durch seinen Wahlmann wird das eigentliche Wahlgeschäft offenkundig übertragen. Diese Übertragbarkeit der Wahlfunction entspricht dem Geiste der Berufungstheorie. Diese erlaubt ohneweiteres die reine Stellvertretung genau so wie Repräsentation. Warum? Die Berufungstheorie denkt sich das öffentliche Wohl eindeutig und objectiv bestimmbar. Die Abgeordneten sollen die Elite der Bevölkerung, die besten und edelsten vorstellen, welche gewählt wurden, um dieses öffentliche Interesse wahrzunehmen. Der Wähler soll sich die Frage vorlegen, wer es im öffentlichen Interesse am meisten verdient, gewählt zu werden. Die Wahl hat also nach der Berufungstheorie einen rein individualistischen Zug. Der Wähler ist ein Beamter ad actum. Wird aber das öffentliche Interesse eindeutig gedacht und ist es ebenso eindeutig zu entscheiden, wer es am meisten

---

[1]) Nur relativ richtig, in unserem Zusammenhange unanwendbar Mohl, am ebenangeführten Orte S. 717. „Das System mehrfacher Wahlgrade .... beruht schließlich auch auf dem falschen Gedanken einer natürlichen (!) Berechtigung (!!) jedes Individuums zu einem Antheile an den Staatsangelegenheiten —." Überhaupt bietet Mohl (S. 717 f.) geradezu eine Musterkarte jener schiefen Hoffnungen und Voraussetzungen, welche sich historisch an das indirecte Wahlrecht knüpfen.

[2]) Von der Repräsentation juristischer Personen und von der völkerrechtlichen Repräsentation wird hier abgesehen. — Da übrigens der Wahlmann Willensorgan für ein Gemeinwesen, und zwar einen Majoritätsverband (vgl. den literarischen Anhang), für das Urwählercollegium sein soll, streift die Repräsentation im Text nahe an die corporative Repräsentation.

verdient, in den Vertretungskörper zu gelangen, geht es offenbar auch an, die Wahl vom Wähler in die Hände eines engen, vielleicht besser qualificierten Collegiums zu legen, das wie ein Gericht über die Frage zu entscheiden hat. Dieser Entscheidung durch bureaukratisierte Wähler entspricht auch eine bureaukratisierte, instanzenmäßige Regelung des Wahlverfahrens. Darin liegt nur eine Beförderung und Verschärfung des individualistischen Zuges in der Wahl. Man legt eben der Wahl das Princip der persona dignior zugrunde, man denke an die canonische Wahl, so verträgt sich damit ganz gut die electio per compromissum, hier ex lege.

Der Urwähler beschränkt sich nach dieser Auffassung auf die Frage, ob sein Vertrauensmann wirklich gescheit ist und echten Gemeinsinn besitzt, sein Wille ist auf das Schöne und Gute im allgemeinen gerichtet, die Individualisierung dieses Willens, seine Substanzierung erfolgt erst im Wahlmann. Erst dieser übt sein Wahlrecht aus.

Ungemein bezeichnend für diesen Gedankengang ist die Tiroler Landtagswahlordnung von 1860, welche bestimmt, dass der nicht erschienene Wahlmann sein Wahlrecht verliert[1]). Näher liegt uns der §. 40 unserer R. W. O. Der Vorsitzende der Wahlcommission hat die Wähler aufzufordern, „ihre Stimme nach freier Überzeugung ohne alle eigennützige Nebenrücksichten derart abzugeben, wie sie es nach ihrem besten Wissen und Gewissen für das allgemeine Wohl am zuträglichsten halten." Diese Bestimmung stammt fast wörtlich aus den Landtagswahlordnungen von 1849 und bezieht sich hier nicht auf Wahlmänner, da directe Wahlen vorausgesetzt sind. In die Landtagswahlordnungen von 1861 und von da noch in die Reichsrathswahlordnung von 1873 gerathen, welche sämmtlich indirectes Wahlrecht kennen, bezieht sich jetzt diese würdevolle, pompöse Ansprache auch auf die Wahlmänner, welche conform jener Bestimmung aus der Tiroler L. W. O. schlechthin promiscue unter den „Wählern" erscheinen[2]). Somit wird ihre Unabhängigkeit von den Wählern anerkannt, bezw. behauptet, wenn sie noch im letzten Augenblick zur Pflicht und Überlegung angerufen werden. Es wird jedes Mandat von Seiten der Urwähler ausgeschlossen, der Stellvertretungsgedanke, welchen man im indirecten Wahlsystem finden könnte, geleugnet und damit von vorneherein der Einwand erstickt, dass diese hier nothwendige Stellvertretung im großen einen Widerspruch zur Ausschließung des Stellvertretungsgedankens im einzelnen bedeute.

Dem Gedankengang entspricht aber auch schlagend die Regelung der Urwählerwahlen in der äußeren Systematik unserer R. W. O. Diese sind keine eigentlichen Wahlen, sie sind bloß eine Vorbereitung und darum finden sich die näheren Bestimmungen über den Wahlort nicht im ersten Abschnitte, sondern im dritten. („Von der Ausschreibung und Vorbereitung der Wahlen.")

In diesem Sinne erscheint das Geschäft des Wahlmannes gegen

---

[1]) §. 7, al. 3.

[2]) Die französische Verfassung von 1791 nennt die Wahlmänner schlechthin ebenso électeurs, directe Wahlen gibt es hier nicht. Die Urwähler heißen citoyens actifs titre III., Section II. Marginalrubrik Art. 6 f.

das des Urwählers als ein qualificiertes munus publicum, es fordert correcterweise Wahlpflicht für den Wahlmann, welche nie bei uns, wohl aber in zwei veralteten sächsischen[1]) Wahlordnungen aufgestellt wird. Correct fordern diese auch ein Wahlangelöbnis des Wahlmannes. Noch congenialer ist es, wenn der Wahlmann in Baiern noch heute einen Eid[2]) zu schwören hat, der wesentlich gleichlautend dem Edict über die Ständeversammlung (1819) entnommen wurde. Nur consequent ist es, wenn als Urwähler nur derjenige zugelassen wird, der seinen Staatsbürgereid schon geschworen hat.

Mit dieser Auffassung reimt sich aber auch aufs wunderbarste die Festlegung des mündlichen Stimmrechts. Ist nämlich das öffentliche Interesse wirklich eindeutig und objectiv bestimmt, hat jeder dieses öffentliche Interesse zu verfolgen, bedarf es keines Wahlgeheimnisses. Denn, was braucht der einzelne den Stimmzettel, wenn er ernstlich geneigt ist, dem Befehl folgsam nachzukommen, wenn er entschlossen ist, einen wirklich braven Kerl, den bravsten in der ganzen Gegend, zu wählen! Er will doch nur das Gute und das wollen die andern auch, was sollten sie also untereinander Verstecken spielen! Im Gegentheil, in der mündlichen Abstimmung liegt eine wichtige Quelle der allseitigen Belehrung und Inspiration. Ein gesunder Apfel kann den andern anstecken. Will aber einer nicht das Gute, so verdient er umsoweniger ein Feigenblatt. Man wird ihm doch nicht Vorschub leisten. Soll er sein Votum öffentlich bekannt geben, besteht wenigstens gegründete Hoffnung, dass er sich noch im letzten Augenblick schämen muss. Vielleicht wird der verlorene Sohn doch Einkehr halten und bald werden wieder alle durch die Bank nur das Gute wünschen. So führt also noch das mündliche Stimmrecht zu einem versöhnlichen Schluss.

In der Literatur findet das mündliche Wahlrecht seine vielfache Unterstützung[3]). Politische und private Moral sollen sich decken, darum

---

[1]) Die neueste vom 28. März 1896, welche zu indirectem Wahlrecht zurückkehrt, hat keinen Stimmzwang für den Wahlmann. Doch hat sich dieser binnen drei Tagen (§. 21) nach seiner Wahl zu äußern, ob er sie annimmt, sonst findet eine natürlich umständliche Neuwahl statt. Insoferne wird dem Wahlmann gewissermaßen der Ernst der Situation eingeschärft, erst dann kann er machen, was er will. — Die Motive für die Ablehnung eines unmittelbaren Stimmzwanges in einer späteren Anm.

[2]) Der Wortlaut: Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze V. S. 306, 333 und schon 174. „Ich schwöre, dass ich meine Wahlstimme nach freier innerer Überzeugung, wie ich solches zum allgemeinen Besten des Landes für dienlich erachte, ohne Berücksichtigung einer Drohung, eines Versprechens oder eines Befehles, abgeben werde, und diesfalls von niemand unter was immer für einem Namen, weder mittel- noch unmittelbar, irgendeine Gabe oder Geschenk angenommen habe, noch annehmen werde." — Das ist einfach ein Diensteid (siehe unten).

[3]) Man vergl. Dahlmann „Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt," 1835, ebenso Waitz, Politik 1862, Mill „über Repräsentativverfassung" 1861. Für die Entwicklungszeit unseres Repräsentativsystems scheint mir die Behandlung des mündlichen oder geheimen Stimmrechts naturgemäß an Bedeutung zurückzutreten. Sie betrifft doch nur eine Ausführungsbestimmung im Verhältnis zu weit wichtigeren Fragen. So ist Bülau in seinem cit. Leitfaden hier sehr kurz. Der Kremsierer Entwurf hat bezeichnend gar keine Bestimmung, der Ausschuss keine Discussion (man vergl. Anton Springer „die Protokolle des Verfassungsausschusses im österr. Reichstage 1848—49". Wien 1885).

öffentliche und mündliche Wahl, so beiläufig raisonnieren die Gelehrten aus der Mitte des 19. Jahrhunderts, ihnen voraus J. S. Mill. Doch reicht dieses Raisonnement im einzelnen schon ins Alterthum, man denke hier an die bekannte Stelle aus Cicero (de legibus III. 15—17)[1]), wo die Frage mündliches oder geheimes Stimmrecht schon für diese Zeit ein viel ventiliertes Problem (res difficilis ac multum et saepe quaesitas) genannt wird. Gerade hier zeigt sich auch gleichzeitig, wie alt der politische Misbrauch ist, der mit diesen sittlichen Motiven gelegentlich getrieben wird, dass er vielleicht ebenso alt ist, wie diese Motive selbst.

Unterstützt wird dieser Gedankengang jedenfalls durch die Abneigung gegen die Heimlichkeiten der verhassten absoluten Staatsregierungen; das Pathos des demokratischen Jargons, zu dessen eisernem Wortschatz die Öffentlichkeit gehört, mag gelegentlich in unverstandenen Einzelheiten das mündliche Wahlrecht stützen und sehr naiv entgegengesetzten Neigungen zu Hilfe kommen[2]).

Unsere typisch gleichlautenden Landtagswahlordnungen von 1849 (30. December) sind deshalb interessant, weil sie diese Gedanken mit besonderem Nachdruck verfolgen, „laute und vernehmliche" Stimmabgabe fordern (§. 51 der einzelnen L. W. O.). Nur die Stummen dürfen sich des Stimmzettels bedienen (§. 52), der aber sofort laut abgelesen werden muss. Die Märzverfassung des Jahres 1849 begnügt sich dagegen mit dem einfachen Grundsatz (§. 46).

Es braucht kaum versichert zu werden, dass diese ganze Auffassung nicht von dieser Welt ist. Die Entwicklung des Wahlrechts lehrt, dass sie auf dem Papier bleibt.

Man verlangt hier vom Wähler, dass er bei Ausübung seines Wahlrechtes das öffentliche Interesse im Sinn haben soll. Das scheint

---

[1]) Die Stelle bei Cicero „de suffragiis quae jubeo, nota esse optimatibus populo libera" ist mehrfach interessant, stofflich, weil sie eine Aufzählung von Gesetzen enthält, welche das geheime Wahlrecht mittels Stimmtafeln verfügten, biographisch, weil sie ein gelungenes Momentbild des Politikers Cicero liefert, politisch, weil sie lehrt, dass die Motive zur Einführung des geheimen Stimmrechts schon zu dieser Zeit acut, die Rabulistik zur Hintertreibung schon damals hoch entwickelt aus denselben Quellen schöpft. Ciceros Beweisführung steht auf recht niedriger Stufe, Beschimpfung der Gegner, Widersprüche, selbstgefällige Perfidie kennzeichnen sie. Auch Ciceros Commentator Adolf du Mesnil 1879 spricht von einer Probe seiner gewöhnlichen politischen Heuchelei. Bemerkenswert immerhin, dass bei Cicero das ungezügelte Parteiinteresse alles zu überwiegen scheint. Der Patriotismus selbst tritt weniger aufdringlicher hervor. De lege ferenda will Cicero den Schein des geheimen Stimmrechtes („species libertatis") wahren. Aber die Stimmtafeln sollen den Optimaten freiwillig gezeigt werden. Ob diese geradezu ein gesetzliches Privileg erhalten sollen, in die Stimmtafeln blinzeln zu dürfen, wird nicht gesagt. Die von ihm vorgeschlagene Form wäre noch unsocialer als die mündliche Abstimmung, denn bei dieser spielt für den Wähler der niederen Classen auch die Controle der Standesgenossen mit — übrigens wird das Verständnis der Stelle im ganzen durch Ciceros widerspruchsvolle Winkelzüge erschwert.

[2]) Auch Montesquieu befindet sich in dieser sonderbaren Gesellschaft Esprit des lois II. Buch 2. cap. nur in der Aristokratie (!) und im Senat einer Demokratie scheint ihm geheime Abstimmung geboten zu sein.

mir vor allem nach der formalen Seite hin eine bloß sittliche Pflicht [1]) zu sein, welche auch von Vertretern der Laband'schen Theorie, von Leuten, welche angeblich nur strenges positives Recht behandeln wollen, ohneweiteres zu einer rechtlichen Pflicht gemacht wird, weil es der Gesetzgeber so will. Dass der Gesetzgeber Sittlichkeit verlangt, wäre kein Vorwurf. Allein es ist bedenklich, dass der Gesetzgeber hier weiter geht als seine positive Macht reicht, und dass er seine sittlichen Anregungen in so spätem Zeitpunkt versuchend die Erziehung zum Gemeinsinn im letzten Augenblick an der Urne betreibt [2]).

Man wird unschwer in der Lage sein, passendere Gelegenheiten zu entdecken.

Aber sehen wir lieber zu, welches der Gegenstand dieser rechtlichen Pflicht sein soll! Was wir unter öffentlichem Interesse zu verstehen haben?

Man könnte darunter die letzten höheren Staatszwecke verstehen, welche vielleicht mit den letzten Bestimmungen der Menschheit vorstehen. Ich glaube nicht, dass man ernstlich an diese denken kann, wenn man dem kleinen Dutzendwähler vorschreibt, das öffentliche Interesse zu wahren. Man würde ihm hier nicht bloß zumuthen, ein Charakter, sondern auch ein Genie, ein unvergleichlicher Staatsmann, ein Prophet oder Gott zu sein.

Folglich kann nur an ein anderes öffentliches Interesse gedacht werden. Man versteht darunter das gemeinsame Interesse. Soweit dieses wirklich gemeinsames Interesse ist, und somit das Interesse aller Classen, der ganzen Gesellschaft umfasst, ist es gewiss öffentliches Interesse in hervorragendem Sinn. (Z. B. hygienische Fragen!!) Allein soweit findet es auch eine natürliche Solidarität vor, an welche nicht erst appelliert zu werden braucht. Diese realisiert sich von selbst und scheidet eigentlich aus dem großen Kampf der Zeit aus. Es ist begreiflich, dass es keine besondere Werbekraft besitzt.

Man kann aber darüber hinausgehen und alle jene Maßregeln gemeinnützig nennen, welche den Gleichgewichtszustand innerhalb der Gesellschaft, mit andern Worten einen leidlichen Frieden aufrecht erhalten. Hier ist nicht mehr vorausgesetzt, dass alle unmittelbar den Vortheil begreifen oder unmittelbar Vortheil empfangen. Im Gegentheil: solche Maßregeln werden leicht einzelne Glieder und Gruppen der Gesellschaft häufig sehr unangenehm berühren, diese Opfer müssen aber getragen werden, damit die Gesellschaft Ruhe und Frieden behält. Nun soweit

---

[1]) Vollkommen übereinstimmend in diesem Punkte Gierke, Genossenschaftstheorie. Seite 709 f. „Gesetze, welche direct eine bestimmte innere Willensrichtung vorschreiben, haben eben nur die Kraft gesetzgeberischer Belehrung über sittliche Pflichten."

[2]) Ebenda einiges über die Gebundenheit der technischen Mittel, welche dem Rechte zur Sicherung moralischer Ansprüche zur Verfügung stehen. Luther wäre über solche Bestimmungen höchst ungehalten. Er sagt: „Die Juristen sind nicht zu leiden, wenn sie sich in Sachen, so das Gewissen belangen, mischen und einlassen wollen, dieselben regieren und fürschreiben, was man predigen sol nach jrem Kopff" (Colloquia oder Tischreden auffs newe corrigieret), 1570, Abth. 66 (von Juristen, unter „Ein frommer Jurist ist ein seltzams Thier" S. 500 in tergo).

also mittelbar, werden auch diese unmittelbar verletzten Glieder besser dran sein, doch gehört schon, wie die Erfahrung lehrt, eine sehr feine Nase dazu, um dieses feine Parfum zu riechen. In diesem Zusammenhang wollen wir den Sinn des öffentlichen Interesses dahin feststellen, dass alle Maßnahmen, welche schon im einzelnen Falle oder erst verallgemeinert ungünstige Massenwirkungen abwehren oder günstige zu erzeugen vermögen, gemeinnützig genannt werden können.

Die Feststellung setzt aber eine Entscheidung voraus. Die meisten solcher Maßnahmen oder eigentlich alle (denn wir sagten schon oben, dass diejenigen, welche niemandem schaden, sich wie im Traume verwirklichen lassen,) setzen erst die Entscheidung voraus, wer denn eigentlich — zahlen soll. Auch die Priorität der „gemeinnützigen" Maßregeln dürfte kaum einwandfrei bleiben.

Auch hier liegt es auf der Hand, dass die Entscheidung einen transcendentalen Charakter annehmen kann; wenn z. B. Adolf Wagner für eine Verkürzung der Industrie zu Gunsten der Landwirtschaft fordert, weil diese letztere seinen sittlichen Idealen congenialer ist, so liegt darin ein Werturtheil über die letzten Aufgaben der Menschheit, eine Entscheidung darüber, bei welchen Lebensformen sich diese zur Ruhe setzen kann. Auch hier ist es klar, dass man nicht solche Entscheidungen zum Gegenstande des Wahlrechts machen kann.

Wichtiger ist es noch, dass wir uns darin einigen, dass dieses „öffentliche Interesse" in unserem Sinne sehr häufig nur ein Mehrheitsinteresse, vielleicht nur ein Minderheitsinteresse sein kann, soweit es sich um die unmittelbare Wirkung handelt.

Nur soweit diese unmittelbare Wirkung in Frage steht, erscheint sie dem einzelnen Wähler zugänglich. Man muss auch mit der allgemeinen menschlichen Eigenschaft rechnen, dass der einzelne auch im besten Glauben geneigt sein wird, sein sociales Gruppeninteresse mit dem allgemeinen Wohl zu verwechseln (so mit Recht auch Jellinek neuerdings in seiner allgemeinen Staatslehre, S. 534 l. Z.). Wohl wäre es denkbar, dass der eine oder der andere Wähler gegen sein sociales Interesse entscheidet, weil er glaubt, dass ein anderes vorauszugehen hat, eine höhere Überwindung und Einsicht, welche den Mann ehrt, die man aber nicht allen zur rechtlichen Pflicht machen kann, in einer Zeit, wo 999 von 1000 Personen diesen Grad von politischer Reife nicht besitzen. Wahlgesetze sind eben nicht für Götter gemacht, sie müssen daher damit rechnen, dass der einzelne auch nur schon soweit ist, sein Gruppeninteresse zu erkennen und zu vertreten, dass er unmittelbar egoistische Anwandlungen zu überwinden vermag. Und wenn wir Ihering[1]) und

[1]) (Zweck im Recht I. c. 8. 15.) „Was heißt politische Bildung eines Volkes? Dass der gemeine Mann kannegießern kann? Dass Schuster, Schneider und Handschuhmacher dem gewiegten Staatsmann das Exercitium corrigiere? In meinen Augen heißt politische Bildung nichts anderes als das richtige Verständnis der eigenen Interessen." — Eine glänzende Abfuhr für das verstaatlichte Wahlrecht! In der That lässt sich erkennen, dass unsere großen Völker wohl in der Erkenntnis der eigenen Interessen ungeheure politische Fortschritte gemacht haben, dass sie in der sog. inneren Politik recht gut zu Hause sind, klägliches Unvermögen tritt aber sofort

Carlyle recht verstehen, so ist es gut so, daſs der einzelne sich bescheidet, sein Gutachten nur über Brotfragen abzugeben.

Diese Thatsache des socialen Gruppenegoismus ist umso bemerkenswerter, weil gerade wirtschaftliche Vermögensfragen immer entscheidender unser geistiges Leben beherrschen. Die Frage nach dem „öffentlichen Interesse“ reduciert sich immer häufiger auf eine andere, wer den unmittelbaren Nutzen oder Schaden bei bevorstehenden Änderungen tragen soll, und das öffentliche Interesse ist die Würze, mit welcher die Wollenden ihre Wünsche schmackhaft zu machen suchen. Die Auseinandersetzung der Gesellschaftsglieder über die Verlust- oder Unbehaglichkeitsquote, mit welcher sie sich an der allgemeinen Güterversorgung zu betheiligen gedenken, bildet den Inhalt des Kampfes unserer Zeit. Unter diesem Zeichen müssen sich auch die Wahlen vollziehen, nicht das Gemeinsame kann in einer reich differenzierenden Zeit die Wahlparole abgeben, sondern einzig und allein die differentia specifica

Welches ist denn dieses „öffentliche Interesse“, wer hat darüber zu entscheiden? Dem absoluten Staat war die Antwort nicht schwer; verlangt man aber unter solchen Umständen vom Einzelwähler, daſs er das öffentliche Interesse wahrnehmen solle, so heiſst dies den Interessierten zum Richter in eigener Sache machen, ein Widerspruch, welchen das constitutionelle Princip gar nicht verlangt. Dieses begreift, daſs es einen unbefangenen höheren Richter in Fragen des öffentlichen Interesses gar nicht geben kann. (Sehr gut erkannt von Proudhon.[1]) Es verzichtet darum auf diesen höheren Richter und bescheidet sich, alle Interessenten zu fragen, wie etwa Polyphem seinen Schafen auf den Rücken klopft, um die berittenen herauszufinden. Diejenigen Interessen, welche die stärksten sind, werden sich durchsetzen und müssen die Vermuthung für sich haben, daſs sie die Gunst des Zeitgeistes genieſsen. Dieses Princip bedeutet somit im Grunde nichts anderes als die Anerkennung, daſs sich das öffentliche Interesse, soweit es streitig sein kann, erst mit Hilfe eines wohlorganisierten Kampfes unter den Einzelinteressen ermitteln lasse[2]). Mit einem Wort, das constitutionelle Princip

---

zutage, in allen Fragen, welche auch nur entfernt mit äuſserer oder allgemeiner Politik zusammenhängen.

Carlyle a. a. O. 2. Band 344 f. „. . . ja über gewisse Punkte befrage ich sogar mein Pferd um seine Meinung, z. B. ob Bohnen ihm bei dieser Gelegenheit recht sind — oder ein Bündel Quecken . . . und befolge dieselbe ohne Zögern . . . Du mussst den unweisen Mann belehren, wie du das unweisere Pferd belehrst. „Über das Bündel Quecken habe ich deine Stimme angenommen und freudig befolgt, was aber die Wahl der Wege anbetrifft, so bedaure ich, sagen zu müssen, daſs du darüber überhaupt kein Urtheil hast.“

[1]) „Mais, dites-moi, qui est ici le juge de l'intérêt, et qu'appelez-vous intérêt coupable, intérêt légitime?“

[2]) Damit erhält eine zeitgemäſse Zusammensetzung des Vertretungskörpers ihre auſserordentliche Bedeutung. Jedes künstliche Wahlsystem bedeutet für seine Väter ein auſserordentliches Maſs von Verantwortung. Seine Unzulänglichkeiten müssen dann von der jeweiligen Regierung verantwortet werden. Je unglücklicher das Wahlsystem ist, umso verantwortungsvoller handelt diese selbst, umso mehr Genie hat sie zu entfalten. Diese Verpflichtung zu Talent scheint mir die Kehrseite der Medaille Mirabeaus (S. 8 im 1.

bedeutet den bewußten wohlorganisierten Kampf aller socialen Gruppen gegen alle, der immer mit Compromiss enden soll[1]); da niemand entscheiden kann, was in höherem Interesse liegt, so sollen sich alle Interessenten messen: Gottesurtheil. Das sociale Gruppeninteresse erfährt solchermaßen eine weit höhere Beachtung als unter anderen Staatsformen. Das internationale beredte Schlagwort von der Interessenvertretung, sowie die noch beredtere unmittelbare Interessenorganisation, welche in unserem Parlamente sowie anderswo (Württemberg, Sachsen u.s.w.) mit bestimmten Curien versucht wurde, wären hier zur Illustration anzuführen. Sind solche Einrichtungen weniger als Worte[2])?

Indem wir das Einzelinteresse, so weit es social als Element des socialen Gruppeninteresses in Betracht kommt, als letzte Grundlage des constitutionellen Lebens betrachten und es dem „Staat" gegenüber als Selbstzweck gestalten, soll gewiss nicht geleugnet sein, dass es einen Gemeinsinn geben kann, der alle einzelnen socialen Gruppen umfasst. So weit er nicht auf die enge totale Interessensolidarität zurückführbar ist, enthält dieser Gemeinsinn bloß die gewisse Achtung des gegnerischen Interesses, zu welchem die sich bekämpfenden socialen Interessen einander nöthigen und langsam erziehen. Im Kampfe lernen sie sich achten. Wie selbst der wilde Krieg nach außen sein Völkerrecht erzeugt, so gibt es auch hier in diesem internen Kriege aller gegen alle ein Völkerrecht. Das können wir, alles übrige der Sociologie überlassend, Gemeininteresse nennen. Verflüchtigt sich dieses zu einem unbewussten Fluidum, enthält es einen hohen Grad von Civilisation und politischer Tüchtigkeit. In bewussten Formen ist es bloß Klugheit und bar eines besonderen ethischen Wertes, aber gleichwohl sehr empfehlenswert!

Aus allen diesen Gründen scheint es mir eine petitio principii wenn man das öffentliche Interesse, welches doch erst mittelst der Wahlen durch das Medium der Einzelinteressen ermittelt werden soll, zum richtunggebenden Inhalt des Wahlrechts machen will. Die Herren sprechen hier wie die Gegner Shyloks. Nur soweit es gewisse feststehende anerkannte Grundsätze des öffentlichen Interesses geben mag, kann man es allenfalls heranziehen. Bei ihrem dürftigen Umfang können sie aber höchstens negative Wahlrechtseinschränkungen[3]) geben. Das Wahlrecht positiv determinieren können sie nicht.

Die Schöpfungen sind manchmal geistreicher als die Schöpfer und schlagen aus der Art. Darum dürfen wir uns nicht wundern, dass der

---

Abschnitte). — Anderseits erweist sich, dass jeder autoritäre Staatssocialismus im Repräsentativstaate zusehends an Boden verlieren muss, soweit er sich gegen oder über die socialen Gruppen stellen will.

[1]) Bismarck wusste darum, weshalb er das Compromiss die Seele des verfassungsmäßigen Lebens nannte.

[2]) Erinnern wir uns auch daran, dass die andere Form beschränkter Monarchie auf der egoistischen Grundlage der Steuerbewilligung erwachsen ist.

[3]) Man vgl. das Gelöbnis, welches die Mitglieder jedes Hauses abzulegen haben. Deren Thätigkeit kann wohl keine andere Richtung haben, als das Wahlrecht in seiner idealen Auffassung will. §. 1 der Geschäftsordnung des Reichsrathes „Treue und Gehorsam" dem Kaiser, Beobachtung der Gesetze und gewissenhafte Pflichterfüllung. Die Umschreibung ist naturgemäß nur formal.

absolute Staat bei seinem Eintritt in verfassungsmäßige Formen die Tragweite nicht überblickt. Der berühmte Sprung ins Dunkle mahnt zur Vorsicht. Man hat kein rechtes Zutrauen in die kommende Staatsform und will sich darum der einzelnen Wähler eidlich oder durch Controle ihrer Abstimmung versichern. Der absolute Staat wünscht seine Wähler zu idealisieren und sich mundgerecht zu machen, indem er sie bureaukratisiert.

Diese Bureaukratisierung deutet zugleich auf die tiefe Kluft, welche zwischen Staat und Wählern weiter bestehen soll. Nach wie vor soll der todte formale Juristengötze: Staat ein noli me tangere sein, mit Interessen, welche von denen der Staatsgesellschaft streng geschieden sind. Diese Fiction, dass es ein abstractes, eindeutiges, objectiv und unveränderlich bestimmbares öffentliches Interesse gäbe, charakterisiert eigentlich den absoluten Juristenstaat und somit sind Wahlgesetze, welche mit mündlichem Wahlrecht, Wählereiden und dergleichen arbeiten, interessante Versuche, Unmögliches harmonisch zu verschmeißen[1]).

Wenn aber der absolutistische Staat seine Bürger als Wähler zu Beamten ernennt, welche das öffentliche Interesse wahrzunehmen haben, so beleidigt und verdächtigt er damit nicht wenig den Charakter oder die Begabung seiner eigentlichen Amtsträger[2]).

Die Wissenschaft selbst hat hier Gefolgschaft geleistet (warum, wieso, unter welchen Einflüssen, wird im lit. Excurs am Ende dieses Buches auseinandergesetzt werden).

---

[1]) Man vgl. hier insbesondere den literarischen Excurs a. E. dieser Arbeit. — Charakteristisch für diese Auffassung ist der obcitierte Diensteid, welchen die Wahlmänner in Baiern zu schwören haben, oder der Versuch, mit allerlei Fictionen und Formeln den natürlichen Zusammenhang zwischen Abgeordneten und seinen speciellen Wählern zu zerreißen (und damit die natürlichen kleinen associativen Kräfte, aus denen sich erst die Association, Solidarität und Verantwortlichkeit im großen aufbauen soll). Hier ist besonders bezeichnend z. B. Art. 26 der Verfassung von Lübeck, weil er eine Musterkarte so ziemlich sämmtlicher Verwahrungen enthält, mit denen ein unmittelbares Band zwischen der Bevölkerung des Wahlkörpers und ihrem Abgeordneten zerstört werden soll. Der bureaukratische Geist ist unverkennbar: „Die Mitglieder der Bürgerschaft vertreten *nicht* den Wahlbezirk, in welchem sie gewählt sind, sondern die Gesammtheit aller Staatsangehörigen. Sie sind von keinerlei Instructionen abhängig, haben vielmehr lediglich ihrer Überzeugung von dem, was das Wohl des Staates fordert, zu folgen.“ Man sieht daraus, wie bureaukratisch, absolutistisch auch eine Republik empfinden kann, eine Betrachtung, welche freilich einem Proudhon nicht imponieren würde. Er sagt (De la Capacité Politique des classes ouvrières): „Dans notre système de monarchie centralisée, d'Empire autocratique, de République une et indivisible, c'est tout un . . .“ Es hindert also nicht, wenn auch die republikanische französische Constitution von 1793 im Art. 29 acte constitutionnel erklärt: „Chaque député appartient à la nation entière“ Umso besser bestätigt Punkt 31 unsern Gedankengang: „Un député qui a donné sa démission ne peut quitter son post qu'après l'admission de son successeur.“ — Zweifellos amtlicher Charakter!

[2]) Auch hierin zeigt sich die Verfehltheit dieser Bureaukratisierung der Wählerschaft. Man verkennt damit den wichtigen Fortschritt der politischen Technik, der darin lag, dass in den Ring der Verwaltung ein neues Glied, die Interessiertheit der Bevölkerung, eingeschoben wurde. Den Beamten unter der früheren absoluten Staatsform hatte höchstens die nöthige Wärme und die Kenntnis der Bevölkerungsinteressen gefehlt, weil es bis dahin an einem eleganten Orientierungsapparat gemangelt hatte.

Es ist darum sehr begreiflich, wenn die deutsche Staatswissenschaft von solchen Gesichtspunkten ausgehend nur sehr langsam zur Anerkennung des individual-rechtlichen Charakters im Wahlrecht gelangt. Und doch hatte Gerber schon 1852 in einer kleinen Schrift „über öffentliche Rechte“ darauf hingewiesen, dass es subjective, öffentliche Rechte gibt, welche der Anerkennung und des präcisen Ausbaus bedürftig sind, und dass gerade das Wahlrecht wie kein anderes eine den Privatrechten analoge Behandlung ermögliche und nöthig mache. — Im ganzen steht heute die Frage nicht mehr Recht oder Pflicht, sondern Recht oder Fähigkeit. Der berufliche Gedanke ist verblasst.

Die sociale und politische Entwicklung konnte natürlich nur die lebendigen Gedanken der Verfassungsgesetze zum Reifen bringen, die todten Gedanken, die Widersprüche mussten fallen und so bringt diese sociale Entwicklung die Individualisierung des Wahlrechts, gleichzeitig oder besser seine Socialisierung, und Tetzner[1]) mag ruhig behaupten, dass es heute in Gesetzgebung wie in der Praxis ein anerkanntes Recht sei. Wenn z. B. heute Laband[2]) und vor ihm interessanterweise Lassalle[3]) die Lehre vertreten, dass das Wahlrecht kein wohlerworbenes Recht sei, so ist ihnen für das Zeitalter Heinrich VI. in England beizupflichten. Hier wird mit verletzenden Ausdrücken für die unteren Schichten der Wählerschaft eine Wahlrechtsbeschränkung größern Stiles vorgenommen[4]). Für die neuere Zeit lässt sich schlagend nachweisen, dass es in der Praxis als ein sehr wohlerworbenes Recht behandelt wird[5]). Schon 1745 verlangt Sir Dashwood im Hause der Gemeinen: „pour tout les fidéles sujets du roi, la jouissance perpétuelle de leur droit incontestable d'être librement et loyalement représentés au Parlament[6]). Bei der Wahlreform von 1832 behalten die Wähler, welche die Voraussetzung des neuen Wahlgesetzes nicht erfüllen, gleichwohl ad personam ihr Wahlrecht. Bei älterem Constitutionalismus erscheint eben das Wahlrecht früher als ein wohlerworbenes Recht. Doch auch auf dem Continent geht unser Rechtsbewusstsein unverkennbar auf An-

[1]) Grünhuts Zeitschrift 21, in einer Kritik des Systems der subjectiven öffentlichen Rechte von Jellinek.

[2]) Laband, Staatsrecht, 2. Aufl., man vgl. im literarischen Excurs am Ende dieses Buches.

[3]) „System der erworbenen Rechte,“ wie bei Anm. 2.

[4]) Franqueville a. a O., Seite 286, erwähnt es, auch W. Bocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs, 1866, s. 3 Abschnitt. Fr. gibt uns nähere Daten. Das Gesetz fällt in das Jahr 1429 (Acte 8, Henri VI. ch. 7). Es wird auch „le curieux préambule de l'acte“ angeführt, gleichsam der Motivenbericht. Er beklagt, dass die Abgeordneten in den Grafschaften in der letzten Zeit von einer sehr beträchtlichen Zahl von Wählern gewählt worden sei „sinon de petit avoir ou de null valu, dount chescun pretend davoir voice equivalent quant à tielx eleccions faire ove les plus valantz chivalers ou esquier demurrantz deins mesmes les countees“. Jeder Wähler muss ein Freigut (freehold) von mindestens 40 Schilling Jahreserträgnis besitzen. Die Sheriffs sind gehalten, den einzelnen Wählern im Zweifel einen Eid aufzutragen, dass das Erträgnis sich so hoch belaufe. Vgl. auch unten im dritten Abschnitt.

[5]) Von unruhigen Zeiten, Staatsstreichen u. dgl., natürlich abzusehen.

[6]) Franqueville a. a. O., pag. 301, verweist hier auf Alexander Paul, the history of reform.

erkennung eines wohlerworbenen Wahlrechts. Als in Preußen die Steuerreform vorgenommen wurde, ergaben sich Steuerbefreiungen, welche eine starke Verschiebung in den Wahlrechtsclassen zur Folge gehabt hätten (Dreiclassensystem!). Man sprach von einer „plutokratischen Verschiebung". Diese Veränderung hätte nur Qualitätsverlust zu bedeuten gehabt. Der Wähler hätte sein Wahlrecht behalten, nur wäre sein Wahlrecht declassiert oder dadurch entwertet worden, dass die dritte Classe unförmig angeschwollen wäre. Um dieses Ergebnis zu vermeiden, wurde den betroffenen Wählern ein fictiver Steuersatz gutgeschrieben, wie wenn ihre Steuerpflicht unbeeinflusst geblieben wäre. (Wahlnovelle vom 24. Juni 1891 [1]) [2]). Es wurden sogar noch viel weiterreichende politische Compensationen angestrebt, vermochten aber nicht durchzudringen. Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse bei uns aus Anlass unserer Steuerreform. Auch hier Steuernachlässe und damit verbunden für zahlreiche Censiten Wahlrechtsverlust in einer privilegierten Curie. Auch bei uns will man dieses Resultat vermeiden, aber die Methode kann eine andere sein, denn hier handelt es sich nicht um Steuerbefreiungen, sondern nur um Ermäßigungen. Um die Ermäßigten in ihrem Wahlrecht zu belassen wird der Census herabgesetzt. Die gleiche Rechtslage ergibt sich für viele Landtage. Und auch hier in unseren Landtagsgesetzgebungen zeigt sich eine parallele Bewegung zur Erhaltung der Landtagswahlrechte gleicher Stufe. Spät, aber doch! [3])

Als ferner im sächsischen Landtage jene Resolution zustande kam, welche das jüngste Wahlgesetz vorbereitete, wurde der Grundsatz aus-

---

[1]) Die bisherigen kleinen Classensteuerträger wurden nämlich von der nunmehrigen einheitlichen Einkommensteuer losgezählt und waren jetzt gar nicht mehr direct besteuert. Damit verringerte sich auch die Gesammtsteuerleistung der unteren Classen, der Einfluss auf die Intensität der politischen Berechtigung beim Dreiclassensystem liegt auf der Hand.

[2]) Eine eingehende kritische Behandlung dieser Wahlreform bei Gneist: „Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiclassensystem." Berlin, 1894. — Thatsächliches bei Marquardsen, II., 2. Aufl., 3. Abth. „Staatsrecht des Königreichs Preußen von Baron Stengel," §. 26.

[3]) Im ganzen war das autonome Rechtsbewusstsein bis vor kurzem minder empfindlich. Bloß in der Krainer L. W. O., welche wohl aus anderen technischen Gründen neu verfasst wurde, erscheint der Census, wie in der R. W. O, auf fl. 4.— herabgemäßigt. Jetzt wird es auch in anderen Landtagen lebhafter. In Böhmen wurde mit dem cit. Gesetz vom 20. August d. J. §. 3 und 13 dieselbe Herabsetzung vorgenommen. Nächstens wird die Salzburger L. W. O. sich anschließen, ebenso Kärnten, wenn die beschlossene Wahlreform die Sanction findet (§. 13 des Entwurfes). Vermöge der Wiener Gemeindewahlreform wurde das Wiener Landtagswahlrecht im selben Maße und in derselben Methode gewahrt, wie in der R. W. O. Auch in anderen Landtagen wird die Herabsetzung des Census ernsthaft ventiliert. In einigen weiteren kommt die Frage schon deswegen nicht in Betracht, weil hier kein bestimmt fixierter Census besteht; somit steigt der Percentsatz der Landtage, welche sich mit dieser interessanten Rechtsidee befassen. In den übrigen Landtagen, welche sich mit dem Wahlrechtsverlust der Kleingewerbetreibenden nicht weiter befassen, liegt schließlich bloß culpa in non faciendo vor. In dieser Passivität kann aber noch keine Instanz gegen das „wohlerworbene Wahlrecht" gefunden werden. Ist nach alledem nicht die Behauptung erlaubt, dass auch unsere autonome Gesetzgebung geneigt ist, diesen bedeutsamen Rechtsgedanken zu verwirklichen?

gesprochen: „Keinem, der jetzt das Wahlrecht besitzt, soll dasselbe künftig genommen werden". Die Taaffe'sche Regierungsvorlage schloss die Analphabeten vom Wahlrecht aus, die schon einmal geborenen und Wähler gewordenen sollten jedoch ihr Wahlrecht bis an ihr seliges Ende behalten[1]). Ich denke, es sind hinreichend Fälle, um den Stand unseres Rechtsbewusstseins in dieser Frage zu kennzeichnen.

So sucht die sociale Entwicklung unseres politischen Lebens den individualrechtlichen Charakter im Wahlrecht mit Macht zu entwickeln. Die Opposition gegen das geschriebene Recht wird naturgemäß nicht dort einsetzen, wo das Gesetz irrelevante Wünsche aufstellt oder seine Wahlrechtsauffassung in sehr nebensächlichen Bestimmungen zum Ausdruck bringt, sondern dort, wo der Widerspruch zwischen den Bedürfnissen und den Rechtsgefühlen des Lebens und der Gesetzvorschrift, bezw. Technik der klaffendste Widerspruch besteht. Dieser schärfste Gegensatz trifft die Frage des mündlichen Wahlrechts.

Mit jeder Wahlrechtserweiterung traten neue sociale Gruppen auf mit ihren besondern Interessen und verwickeln mit neuen Elementen den bisherigen Streit. Bisher mochte das Staatsinteresse in den Augen vieler mit den einschichtigen, allein vertretenen Interessen der oberen Gesellschaftsschichten zusammenfallen, die hinzutretenden Interessen der untern so zahlreichen Bevölkerung, der anschließende leidenschaftliche Interessenkampf machen diesen Glauben unhaltbar. Immer deutlicher zeigt die Wahl den Charakter, einen Interessenkampf auszutragen und man kann nicht weiter denken, dies mit einer halsstarrigen papierenen Aufstellung zu ignorieren. Im Gegentheil, die Gesetzgebung thut vielfach einen entscheidenden Schritt. Sie anerkennt diesen Interessenkampf durch Sanction der geheimen Wahl. Gleichzeitig zeigt sich nämlich, dass die äußern Voraussetzungen für die Wahlschlacht ungleichmäßig sind. Während die oberen Schichten der Bevölkerung leicht mit mündlichem Stimmrecht, mit offenem Visier kämpfen können, ist es bei ihren Gegnern, welche eben politische Rechte bekommen haben und von ihnen in mancherlei Weise abhängig sind, nicht der Fall. Je weiter die Wahlreformen das Wahlrecht ausdehnen, umso fühlbarer wird dieser Widerspruch, umso ohnmächtiger und beeinflussbarer wird der einzelne Wähler im allgemeinen sein. Die gesellschaftliche Abhängigkeit muss die politische Berechtigung aufheben und zerstören. Hier musste der Conflict zwischen Staatswahl und Socialwahl am frühesten acut werden. Der

[1]) Ganz analog wurden die Analphabeten in Italien behandelt, vgl. bei Marquardsen IV., I., 7, Seite 123, Anm. 4: „Vorübergehend behielt Art. 102 die Eintragung der wenigen Analphabeten bei, welche schon kraft des Abs. 3 des Art. I. des Ges. vom 17. December 1860 eingetragen waren; dieselben können, wie die aus physischen Gründen Unfähigen, den Zettel von einem andern Wähler schreiben lassen." Interessant ist die gleich folgende Combination: „Neben diesen Analphabeten behalten das Wahlrecht auch diejenigen, welche zur Zeit der Promulgation des Ges. vom 23. Jänner 1882 als Wähler kraft Art. 18 des Ges. vom 23. Juni 1877 über Einkommensteuer eingetragen waren, welcher die Eintragung trotz der aus dem Gesetze selbst folgenden Steuerherabsetzung zu Gunsten der in dieser Zeit vom 23. Juni 1877 eingetragenen Steuerzahler aufrecht erhält." Nun können aber beide Momente in einer Person zusammentreffen.

Wähler der unteren Classe verlangt Schutz gegen seine eigene Beeinflussbarkeit (siehe gleich im Folgenden Näheres über den Charakter dieses Schutzes), er verlangt geheimes Wahlrecht, weil damit die Controle der übergeordneten Classen über seine Wahl und seine Abhängigkeit während der Wahl gelöst werden kann. Alle andern Bestimmungen sind ihm erträglicher als diese. Der Socialegoist Numerius Negidius will gegen Negidius Numerius, den Egoisten in eigener Regie, geschützt werden. Nun zeigt es sich natürlich häufig, dass die Classen, welche in der Lage sind das Wahlrecht zu erobern, manchmal auch die moralische oder sonstige Macht erlangt haben, es durchzusetzen und zu sichern. In der That sehen wir das geheime Stimmrecht mit den Wahlrechtserweiterungen rapid vordringen![1][2] Mit dem geheimen Wahlrecht thut die Wahlgesetzgebung den entscheidenden Schritt zum Socialwahlrecht[3]. Gneist („Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preußische Dreiclassensystem," Berlin 1894) scheint sehr richtig zu empfinden, dass das geheime Stimmrecht einen Wendepunkt bedeutet. Er drückt das in seiner Sprache ungefähr so aus, dass hier die Gesellschaft einen Sieg über den Staat errungen habe.

Dieses Zugeständnis ist aber umso bemerkenswerter, weil der Gesetzgeber mit jeder größern Wahlrechtserweiterung damit rechnen muss, dass der Wähler immer einseitiger sein Interesse vertreten wird. Denn je ärmere Wähler zur Wahl kommen, umso prekärer ist ihre Existenz, was den Wähler in erster Linie, bevor er sich dazu verstehen kann, an den „allgemeinen" Angelegenheiten mitzuwirken, nöthigen wird, seine Existenz zu verbessern. Denn diese ist die Grundlage seiner Mitarbeit. Mit diesem Prius verstößt aber der Wähler durchaus nicht

---

[1] In England 1872. Noch 11 Jahre zuvor hatte es Mill mit den munterſten Tönen der alten Schule, doch glänzend in der Form bekämpft und als unzeitgemäß bezeichnet. Das war weniger wirksam als die Wahlreform von 1867. In England läßt sich die angedeutete Bewegung besonders gut verfolgen. Die Wahlreform von 1832 stellt die Frage in Discussion, die zweite Wahlrechtserweiterung von 1867 bringt sie zur Entscheidung.

[2] In Belgien 1877, bei uns dringt das geheime Stimmrecht unverkennbar vor, allein bei dem unglücklichen Zustand unserer Wahlgesetzgebung geht der Process nur zersplittert vor sich und ist noch lange nicht vollendet.

[3] Manche Gesetzgebungen gehen darin so weit, dass sie sogar Stimmzettel, aus welchen auf die Identität des Wählers geschlossen werden kann, für ungiltig erklären; dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass Parteiherrschaft das Wahlgeheimnis auch auf diese Weise zu zerstören sucht, dass sie die social schwächern oder abhängigen Wähler veranlasst, sich auf ihrem Stimmzettel zu unterschreiben; diese fügen sich, um entweder Verbesserungen ihrer Stellung zu erhalten („streberisch") oder Schädigungen, Entlassung, Versetzung und dgl. zu vermeiden und geben ihr Wahlgeheimnis preis. In solchen Zeiten rücksichtsloser Parteiherrschaft erweist sich die geheime Wahl allein nicht wirksam, weil die Gegenbestrebungen — bei den letzten Wahlen konnten wir es gelegentlich bemerken — zu kräftig werden. Von solchen Erfahrungen gehen einzelne Phasen in der belgischen und italienischen Gesetzgebung aus. Italien bestimmt in Art. 69 des Ges. vom 24. September 1882, dass alle Stimmzettel, welche „Zeichen an sich tragen oder enthalten, welche bestimmt erscheinen können, den Abstimmenden kenntlich zu machen", sämmtlich ungiltig sind, Marquardsen IV., B. I., 7, Seite 131. Bezüglich Belgiens vgl. schon Bülau a. a. O. §. 30 des Wahlgesetzes vom 20. Mai 1834. (Seite 160 Anm.)

gegen die Anforderungen moderner Ethik. So betont Spencer[1]) die Nothwendigkeit dieses Prius ganz entschieden. Aber auch mit Zugrundelegung unseres Begriffes vom relativ öffentlichen Interesse gelangen wir dazu, dass der Wähler der untersten Schichten im öffentlichen Interesse handelt, wenn er eine zwar ihn selbst betreffende, aber dringliche Socialreform beschleunigen hilft. Er ist also in der angenehmen Lage, systematisch auf das öffentliche Interesse hinzuwirken, wenn er sein eigenes Interesse vertritt.

Man kann also sagen, dass die Gesetzgebung mit guten Gründen und „im öffentlichen Interesse" das geheime Stimmrecht sanctioniert. Nur hat dieses öffentliche Interesse einen verschobenen Inhalt.

Eine wichtige Ergänzung des geheimen Stimmrechts bildet das Verbot der Stellvertretung bei der Wahl (§. 12, al. 1, R. W. O.), an welcher sich vielleicht eine parallele Entwicklung constatieren ließe. Gestern vielleicht noch ausschließlich aus dem amtlichen Charakter zu erklären, ist dieses Verbot heute eine ungemein wichtige sociale Schutzvorrichtung, ein politisches Lebensbedürfnis der unteren Classen[2]).

Diese Thatsache der Socialisierung und Individualisierung des Wahlrechtes gibt aber auch andern Bestimmungen der Wahlgesetze, so weit sie aufrecht bleiben, einen sehr veränderten Inhalt.

Noch vor Einführung des geheimen Stimmrechts, also noch vor dem entscheidenden Schritt zur Socialisierung des Wahlrechts, finden sich Bestimmungen gegen Wahlcorruption. So bedroht bei uns, wo der Process zur Verheimlichung der Abstimmung noch lange nicht abgeschlossen ist, ein Gesetz vom Jahre 1862 den Kauf und Verkauf von Wahlstimmen. Damit mag sehr richtig empfunden sein, dass das Wahlrecht einen derartigen Schutz braucht, doch ist noch nicht entschieden, welches das geschützte Rechtsgut ist. Betrachtet man das Wahlrecht nicht unter socialen Gesichtspunkten, so lautet die Antwort: Das öffentliche Interesse, wieder ohne nähere Ausführung oder man kann auch entsprechend dem eben skizzierten beruflichen Charakter im Wahlrecht in diesen Bestimmungen eine Parallele zur Bestechung eines Beamten oder

---

[1]) Herbert Spencer, „Die Thatsachen der Ethik," autorisierte deutsche Ausgabe von Prof. Vetter nach der 2. engl. Auflage) XI. Cap. Egoismus versus Altruismus. „Von solchen derart behandelten selbstverständlichen Wahrheiten interessiert uns hier vornehmlich die, dass ein Geschöpf leben muss, bevor es thätig sein kann. Hieraus ergibt sich ohneweiteres, dass die Handlungen, vermöge deren jedes Wesen sich selbst am Leben erhält, allgemein gesprochen allen anderen Thätigkeiten, deren es überhaupt fähig, an Wichtigkeit voranstehen müssen. Denn wenn man behaupten wollte, diese andern Thätigkeiten müssten vor denjenigen, welche das Leben erhalten, an Bedeutung den Vorrang behaupten, und wenn dies als allgemeines Gesetz des Handelns angenommen und von allen befolgt werden würde, so müssten offenbar, da nun die die Erhaltung des Lebens befördernden Handlungen den andern hintangesetzt werden, welche das Leben erst möglich macht, alle ihr Leben verlieren. M. a. W.: Die Ethik hat die Wahrheit anzuerkennen, welche übrigens im nicht ethischen Denken längst anerkannt ist, dass der Egoismus vor dem Altruismus kommt."

[2]) Interessanter — aber begreiflicherweise kann es im Großgrundbesitz fehlen (§. 12, al. 2 der R. W. O.)

einer Geschenkannahme in Amtssachen[1]) erblicken. Doch ist es Geschmackssache, ob man sich bei dieser Auffassung angesichts der fortschreitenden Socialisierung beruhigen will. Man zieht vielleicht besser vor, in diesen Bestimmungen einen Schutz des socialen Gruppeninteresses zu erblicken, ein Gegenstück zum geheimen Wahlrecht, eine weitere Ausgleichung der äußern Voraussetzungen für den Wahlkampf der verschiedenen ungleich wohlhabenden socialen Gruppen. Besonders schlagend wird es gerade für den Fall, in welchem der Verkauf der eigenen Stimme unter Strafe gestellt wird[2]). Man könnte sagen, dass diese Strafsanction

[1]) Ausgesprochen tritt diese Qualification in Baiern hervor, vgl. oben den Diensteid des Wahlmanns. Frühere Bestimmungen strafen insbesondere Bestechlichkeit des Wahlmanns als Meineid, abgesehen von den besondern Strafen (vgl. das Edict über die Ständeversammlung vom 18. Juli 1818. §. 42. Ges., d. Wahl d. Landtagsabgeordneten betr. v. 4. Juni 1848. Art. 26). Die formale Handhabe bot hier die Fassung des Wählereides. Der Wahlmann konnte hier keine Bestechung annehmen, ohne unmittelbar seinen Eid zu brechen. (Man vgl. auch Gierke, Gen. Theorie 709.) Die neuesten Bestimmungen von 1881, Art. 32, verweisen jetzt auf das allgemeine Strafgesetzbuch.

[2]) Liszt, Lesebuch des deutschen Strafrechts, Oppenhofs Commentar: Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, Janka behandeln den Fall nicht weiter und geben insbesondere nicht an, welches Rechtsgut nach ihrer Anschauung in dieser Bestimmung geschützt werden soll, ebensowenig eigentlich Lammasch, Grundriss. Wenn höchstens Lammasch den Stimmhandel unter die Delicte gegen die Staatsgewalt einreiht, so liegt diese Systematik gewiss im Geiste unserer noch bureaukratisierten Wahlgesetzgebung, allein diese Systematik ist nur sehr allgemein gehalten und läuft schließlich im einzelnen darauf hinaus, den Stimmhandel als ein delictum sui generis anzusehen. — Das allgemeine Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich stellt das Delict des Stimmhandels unter die „Verbrechen und Vergehen in Beziehung auf die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte". — Dem entspricht wörtlich die engste Unterabtheilung im französischen Strafgesetz: „Des crimes et délits rélatifs à l'exercice des droits civiques." Während aber hier die übergeordnete Rubrik (folg. S. Anm. 2) einen glücklichen Weiser gibt, wird im deutschen Gesetz über den Gegenstand des Rechtsschutzes nicht mehr gesagt als in der eben angeführten französischen Rubrik und das ist nicht viel, fast nicht mehr als die Behauptung, dass hier ein delictum sui generis vorliegt. Versuchen wir gleichwohl einen tiefern Sinn herauszufinden, so wird mit dieser Systematik zur Noth der Stimmkauf enger umschrieben. Wir können ihn als ein Attentat auf die staatsbürgerlichen Rechte des corrumpendus ansehen (et volenti fit injuria!!). Wie aber beim Stimmverkauf? Werden hier die staatsbürgerlichen Rechte des Verkäufers oder anderer Fremder, etwa die seiner socialen Gruppengenossen geschützt? — — Strafe auf socialen Treubruch — eine Grundlage der politischen Berechtigung der Gruppe, ohne welche sich diese nicht sicher fühlen kann? Das Delict ist jedenfalls ein hervorragend gesellschaftliches und kann wohl nur auf dieser Grundlage erfasst werden, wenn die elastischen Wirkungen einer solchen Bestechung nach allen Richtungen erfasst werden sollen. — Bei uns erscheint die Bestimmung gar nicht weiter in das gesetzliche System aufgenommen. Sie ist eine Nachtragsbestimmung und gerieth in eine lex per saturam vom 7. December 1862 (8. Ges. d. H.), der sie ohne jede weitere Charakteristik als Art. 6 einverleibt wurde. In der Manz'schen Ausgabe des Strafgesetzes wurde der Stimmhandel als ein Delict gegen die öffentliche Sittlichkeit untergebracht. Mit dieser allgemeinen Kategorie ist unsere Frage nach dem nähern Rechtsgut wohl noch nicht beantwortet, doch ist diese Einquartierung immerhin ein glücklicher Griff, denn sie trifft sehr glücklich wenigstens das Stockwerk, in dem der Art. 6 untergebracht werden musste, und erkennt den eminent socialen Charakter der Bestimmung, man vgl. hier insb. Steinbach: „Die Moral als Schranke des Rechtserwerbes und der Rechtsausübung," S. 72 ff. — Die Strafbestimmung selbst ist bei uns und im Deutschen Reiche unbeholfen und schablonenhaft, geist-

ähnlich wie das geheime Stimmrecht einen Schutz des socialen Einzelinteresses gegen seinen eigenen Träger vorstellt, dass es sich um Strafe für eine Art socialer Selbstgefährdung handelt, welche eine Analogie in der physischen Selbstgefährdung findet, welche manchmal gleichfalls unter Strafe gestellt ist, wie z. B. §. 338 unser St. G. B.[1]) Man braucht aber nicht so weit zu gehen und kann das sociale Gruppeninteresse als Ganzes für das geschützte Rechtsgut ansehen, welches gegen die einzelnen Gruppengenossen aus schwachem Fleische geschützt wird. Darin läge jedenfalls die höchste Steigerung, welche eine sociale Wahlgesetzgebung erfahren kann.[2])

Zweifellos richtet sich aber die Strafsanction auf Stimmverkauf gegen rein persönlichen Egoismus. Während dieser ausgeschlossen wird, wird, wie wir gesehen haben, der Gruppenegoismus[3]) berücksichtigt und anerkannt. Mit diesem Gedanken ist aber auch anerkannt, dass das Wahlrecht nie zum reinen Individualrecht entwickelt wurde, sondern dass die Entwicklung berechtigterweise mit der social-rechtlichen Ausbildung schließt. Im Grundsätzlichen darf Gierke (Genossenschaftstheorie 709) wohl als übereinstimmend angesehen werden.

Mit dem Mantel fällt der Herzog. An und für sich war der strenge Repräsentationsgedanke im indirecten Wahlsystem nie lebendig gewesen, sein kräftiger Zwillingsbruder, der Stellvertretungsgedanke, schreitet immer nebenher und weiß ihn in den Schatten zu stellen. Wenn Burke[4]) im indirecten System die Verantwortlichkeit vermisst und die „persönliche Wahl" zu den unübertragbaren Befugnissen zählt, so liegt eben darin eine Ablehnung des Repräsentationsgedankens nach allen Richtungen. Freilich hat Burke die dreistufige Wahl im Auge, doch Gentz secundiert ihm auch für die zweistufige „in gewissem Grade". Mit Recht!

---

reicher sind die Strafbestimmungen in Frankreich (code pénal Art. 113) und Belgien, bei Marquardsen IV., I., 5. Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien. Art. 193, Wahlgesetz. Der code pénal erklärt: „Tout citoyen, qui aura dans les élections, acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque sera puni d'interdiction des droits de citoyen et de toute function ou emploi public pendant cinq ans." — Unsere Staaten mit ihren absolutistisch-bureaukratischen Erinnerungen verfallen nicht so leicht auf solche Strafen, sie haben den Spielplan ihrer Strafmittel noch nicht entsprechend erweitert und empfinden noch nicht, wie schmerzlich solche Strafen berühren können.

[1]) Man vgl. Lammasch, Grundriss, S. 135.

[2]) Es ist übrigens ein geistreicher Zug des code pénal den Stimmkauf als Delict gegen die Verfassung zu rubricieren. Diese Construction lässt sich nicht gar schwer mit unsern Ergebnissen in Einklang bringen.

[3]) Man vgl. Steinbach: „Die Moral als Schranke des Rechtserwerbs und der Rechtsausübung," 1898, S. 72 ff.

[4]) (In seinem berühmten Werke „Über die französische Revolution", übersetzt und herausgegeben von Friedrich v. Gentz): „Unter den Befugnissen, die sich nicht auf andere übertragen lassen, gibt es keine, die in so hohem Grade ungeschickt dazu wäre, als die Befugnis, eine persönliche Wahl anzustellen. Handelt der Abgeordnete den Rechten und Vortheilen seiner Constituenten zuwider, so können sich diese nie an ihn, sondern an die Versammlung der Wähler halten, die sie gewählt hatten, um ihn zu wählen." — Man sieht, ein constitutioneller Geist kann sich das indirecte System kaum zurechtlegen oder wendet sofort jene Maßstäbe an, welche angelegt werden müssen, ohne zu ahnen, welche interessante Theorie hier zur Geltung hätte kommen sollen.

In der That schließt der individual-rechtliche Charakter des Wahlrechts eine Repräsentation aus. Die Repräsentation ad actum hätte nothwendig damit rechnen müssen, dass eine politische Gliederung und Differenzierung der Bevölkerung entweder gar nicht oder doch nur beim Wahlmann einsetzen werde. Erst in diesem sollte der gemeinnützige oder im schlimmsten Falle, politische Wille entstehen. Nun treibt aber die sociale Differenzierung und Parteibildung Unkraut hervor. Die Differenzierung reicht viel weiter, als das Gesetz in Aussicht genommen hat, sie beginnt nicht erst beim Wahlmann und hört nicht einmal beim Urwähler auf, sie reicht sogar bis in den Schoß der Familie. Damit erwachsen aber dem armen Wahlmann Curpfuscher. Der Wille des Urwählers wartet nicht erst, bis er sich im Wahlmann individualisieren kann, so wenig wie das Kind auf die Hebamme, er individualisiert sich selbst und bekommt eine feste, abgeschlossene Existenz, womit die Repräsentation nicht gerechnet hatte. Man müsste diesen Willen selbst repräsentieren können, bekanntlich schon nach Rousseau ein unlösbares Problem, das hier mit der Beibehaltung des indirecten Systems herausgefordert wird. In der That kann nur dort die Rede sein, wo es an einem Willen fehlt, nicht dort, wo ein solcher Wille vorhanden ist. Diese Attribute des Wahlrechts kommen zum Ausdruck oder sollen zum Ausdruck kommen, wenn man es als ein „unübertragbares“ Recht (oder Befugnis) bezeichnet. (Burke, Laband[1]), Proudhon.[2])

Indessen entwickelt sich der Zwiespalt zwischen Theorie und Praxis hier nicht so sehr wie beim mündlichen Stimmrecht. Hier kann eine Versöhnung eintreten, weil die Socialisierung der Wahl nicht gegen absolut unvereinbare Wahlgesetzbestimmungen anzukämpfen hat. Das indirecte Wahlrecht bietet wenigstens elastische Formen für die Entwicklung. Das Institut behält zwar dieselben Formen, es bekommt aber durch das Leben einen andern Inhalt. Mag auch das Gesetz behaupten, der Wahlmann sei der unabhängige Repräsentant, der Curator seiner Urwähler; die politische Differenzierung unter diesen politisiert auch die erste Stufe der Wahl, welche aus einem Bestschießen zur entscheidenden Auseinandersetzung der politischen Wünsche wird, und verwandelt die beabsichtigte Repräsentation in eine Stellvertretung. Das öffentliche Rechtsbewusstsein empfindet das Verhältnis zwischen Wahlmann und Urwähler heute nur mehr als nothwendige Stellvertretung. Was Mill a. a. O. gewissermaßen rein technisch als eine actio in fraudem legis hinstellt, also eine bloße Möglichkeit, dass der Urwähler dem Wahlmann einen bindenden Auftrag gibt, wird zur

[1]) Dieser zieht freilich andere Consequenzen aus dieser „Unübertragbarkeit“, bezw. er führt sie nicht auf die Eigenthümlichkeit dieses Rechtes, sondern auf ganz andere Prämissen zurück. Staatsrecht, 3. Auflage, 293. Ausführliches im literar. Excurs am Ende dieser Arbeit. — Labauds Unübertragbarkeit ist auch nur vom Rechtsverkehr gemeint. Diese Unübertragbarkeit ist aber ebenso wie heute der Ausschluss der individuellen Stellvertretung als sociale Schutz- und Ordnungsvorschrift zu begreifen.

[2]) le droit politique est inhérent à l'homme et au citoyen, sa prérogative essentielle, inaliénable, daher Verwerfung des indirecten Systems

nothwendigen organischen Massenerscheinung, sobald einmal die Bevölkerung einen politischen Cours durchgemacht hat. Damit, dass der Wahlmann erst von der Urwählerschaft gewählt werden muss, sind eben die natürlichen äußern Voraussetzungen für die Abhängigkeit des Wahlmannes von den Urwählern gegeben. Nicht derjenige, der sich dem Willen des Gesetzes gemäß als Curator, als unabhängiger Repräsentant der Urwählerschaft aufspielen will, wird von einer politisch reifen, interessierten Urwählerschaft gewählt werden, sie würde ihn als einen sehr anmaßenden oder putzigen Herrn aufnehmen, sondern nur derjenige, der sich bescheiden als Fleisch von ihrem Fleische bekennt, zur größten Partei des Ortes zählt und sich dem Stellvertretungsgedanken unterwirft. Nicht *er* wird die Urwählerschaft, sondern diese will *ihn* beaufsichtigen. Es war ein Verdienst von Waitz[1]) als Berichterstatter in Frankfurt und auch später in seinen politischen Schriften zu betonen, dass das indirecte System diese Neigung habe und dass sein politischer Wert, ein anderes Resultat zu geben, als die directe Wahl gerade in kritischen aufgeregten Zeiten, ohnehin versage. Wie sehr sich die Bedeutung der ersten und zweiten Stufe in Theorie und Praxis bei einer politisch aufgeweckten Wählerschaft verschiebt, kann man z. B. aus den Wahlen in Deutschböhmen ersehen, wo die eigentliche Abgeordnetenwahl als eine reine Formalität erscheint, als bloße Ausführung der entscheidenden Urwählerwahlen, der eigentlichen Wahl. Nur als *Übersicht* über die kaum übersehbaren Ergebnisse der Urwahlen in diesen ungeheuern Wahlkörpern mag die zweite Stufe der Wahl passieren.

Umsoweniger Grund hat die Gesetzgebung, sich der Lösung der mit dieser Entwicklung verbundenen Fragen zu entziehen oder diese Entwicklung zu ignorieren, wenn auch die letzten Opportunitätsgründe zu entfallen beginnen.

Die wichtigsten Ergebnisse der skizzierten Entwicklung, welche der Legislative zu denken geben müssen, sind aber erstens die Anerkennung der ersten Stufe als *Wahl*. Sie kann nicht mehr als bloße Formalität, als Verwaltungsact bagatellisiert werden. Die erste Stufe bekommt die Bedürfnisse einer Wahl, das ist von der größten Bedeutung für das mündliche Stimmrecht. Darüber brauchen wir uns hier nicht mehr zu äußern. Die gesetzliche Entwicklung erkennt es auch langsam an. Das zweite Problem erwächst aus den Bedürfnissen der Stellvertretung, es fragt sich wie überall, auf welche Weise eine Übereinstimmung der beiden vorhandenen Willen gesichert werden kann, oder noch umfassender, wie die Ausführung des dem Wahlmann von seiner Urwählerschaft gegebenen Mandates sichergestellt werden kann. Wie die Sache liegt, verlangt geradezu die öffentliche Moral eine getreue Mandatserfüllung durch den Wahlmann, und es bleibt der Gesetzgebung nur rein die *friedensrichterliche* Aufgabe, diese Mandatstreue zu sichern, falls sie aber keine Garantien zu schaffen weiß, nur der Verzicht auf das ganze Institut.

Dieses Bedürfnis nach einer Übereinstimmung von Wahlmann und Urwähler, bezw. Urwählerschaft ist das brennendste Problem des indirecten

[1]) Er war darin praktischer und politischer als Mill.

Systems[1]), die wüthende Opposition gegen dieses ist nur ein Ausdruck dafür, dass diese Garantien nicht ausreichen.

Das Bedürfnis, dieses Stellvertretungsverhältnis auszubauen oder eine bereits vorhandene öffentliche Moral zum Rechtsgut zu erheben, beziehungsweise die Unzulänglichkeit des indirecten Systems zuzugeben, wird aber mit jeder namhafteren Wahlrechtserweiterung dringlicher. Mit den ärmeren Wählerschaften, welche zur Urne gerufen werden, steigt naturgemäß die Beeinflussbarkeit der Wahlmänner, die Größe der Versuchung, zu eigenem Vortheil oder zur Vermeidung eigenen Nachtheiles — also egoistisch — abzustimmen. Es wächst somit die Möglichkeit eines excessus mandati; es wächst die Möglichkeit einer antisocialen Abstimmung, welche hier umso verhängnisvoller ist, weil eben mit dem Umfall eines Wahlmannes, namentlich in den Städten, mehrere Dutzend politischer Rechte, welche er vertreten soll, vernichtet oder noch dazu in ihr Gegentheil verkehrt werden. So ist also das indirecte Wahlrecht gewiss besonders bedenklich für eine sociale Wahlgesetzgebung, weil hier die Schwäche des einzelnen eine besondere Tragweite hat. Muss aber eine sociale Wahlgesetzgebung mit dieser Schwäche der unteren politischen Willensfunctionen rechnen, stützt sich das indirecte System geradezu auf diesen Willen, ein sehr prekärer Bau! Die verkehrte Welt!

Man kann hier nicht in demselben Maße wie oben behaupten, dass die Maßregeln, welche diesen Bedürfnissen Rechnung tragen sollen, unmittelbar unter dem Dictat dieser politischen Entwicklung stehen.

Manche mögen dem bureaukratisierten Wahlrecht ebenso congenial sein, doch sind viele unter ihnen, wenn auch von vorneherein unter anderen Gesichtspunkten gedacht, gleichzeitig geeignet, das indirecte System auch im Sinne seiner späteren factischen Entwicklung mundgerechter zu machen und den Bedürfnissen der Stellvertretung zu dienen. So sind Wahlpflicht oder Aufstellung eines Wahlmännerquorums mit allfälliger Kostenverfällung für ausgebliebene Wahlmänner, falls die Wahl wiederholt werden müsste, wie in Baiern[2]), und namentlich Reisediäten für den Wahlmann nur eine Sicherung, dass er den Wahlauftrag überhaupt ausführt. Lässt man die Urwähler nicht zur Wahl, zwingt man sie zu einer Repräsentation oder Stellvertretung, so muss man auch dafür sorgen, dass diese aufgedrungene Stellvertretung functioniert. Nun kann der Staat wahltechnisch an der Durchführbarkeit der Wahl intensiv mitwirken oder er kann die Durchführung der Wahl mehr oder weniger der

[1]) Wenn schon frühe über die Ungenauigkeit des indirecten Wahlsystems geklagt wird, so liegt so einer Klage ebenso früh der Stellvertretungsgedanke zugrunde, so liegt darin eben nur die Klage, dass selbst bei treuer Pflichterfüllung der einzelnen Wahlmänner doch infolge der technischen Mängel des Systems die Gesammtausführung doch nicht dem genauen Wunsche der Einzelmandatare zu entsprechen vermöge, dass sich der Mehrheitswille des Wahlmännercollegiums mit dem der Urwählerschaft nicht decken müsse.

[2]) Binding V., deutsche Staatsgrundgesetze, bair. Wahlgesetz, Art. 21: „Zur giltigen Wahl der Abgeordneten ist die Anwesenheit von zwei Drittheilen der Wahlmänner nöthig. Wenn aus Mangel der Zahl die Wahl an dem bestimmten Tage nicht vor sich gehen kann, so haben die ohne hinreichende Ursache ausbleibenden Wahlmänner die Kosten der vereitelten Wahl zu tragen.“ Regelrechte Contumaz!

Wählerschaft überlassen. Wir werden bald im Folgenden hören, dass das indirecte Wahlrecht einen hervorragenden Typus intensiver staatlicher Fürsorge vorstellt, dass wir es hier mit einem Zeichen bureaukratisierter Wahltechnik zu thun haben. Er unternimmt es hier, selbst die Wählerschaft zu organisieren. Wirkt aber der Staat mit seiner Autorität an den Wahlanstalten mit, so setzt er sich auch gewissermaßen mit seiner Ehre ein, dass diese Anstalten wenigstens äußerlich functionieren, und somit decken sich die Anforderungen einer bureaukratisierten Wahltechnik, sowie die unmittelbaren Consequenzen einer Bureaukratisierung der Wählerschaft und des Wahlmänneramtes mit den Bedürfnissen der nothwendigen politischen Stellvertretung, welche die sociale Entwicklung im Wahlmännergeschäft herausgearbeitet hat. Alle drei fordern Wahlpflicht des Wahlmannes, geschmeidiges pünktliches Functionieren der Maschine. Stellt aber ein Wahlgesetz diese Wahlpflicht auf, so fordert diese Bestimmung wieder mit logischer Nothwendigkeit die Reiseentschädigung für den Wahlmann. Aber auch ohne Wahlpflicht ist diese Reiseentschädigung sehr zweckmäßig und geeignet, ein unbeliebtes Wahlsystem wenigstens einigermaßen beliebter, mundgerechter zu machen. Ein alterndes Institut wie das indirecte System muss sich ebenso liebenswürdig und kokett als möglich geben, um keinen abstoßenden Eindruck hervorzurufen. Die Reiseentschädigung ist aber im Ernst ein dringendes Erfordernis einer socialen, auf breite Grundlage gestellten Wahlgesetzgebung. Die Vertrauensmänner der ärmeren Classen werden arme Leute sein; durch die Reisekosten wird ihnen die Ausführung des politischen Mandats erschwert oder vielleicht unmöglich gemacht, wenn sich nicht die Urwählerschaft, bezw. die Partei, ihrer annimmt und die Kosten trägt. Die Partei wird aber diese Kosten auch nicht schenkweise tragen, sondern vielmehr auf die Urwählerschaft selbst überwälzen müssen. Damit ist aber eine ökonomische Belastung der unteren Classen der Bevölkerung und ihrer politischen Rechte verbunden, von welcher wir unten einsehen werden, warum sie drückender ist als bei directem System. Nun werden wir unten auch hören, dass das indirecte System technisch eine Art Liebenswürdigkeit, ein Entgegenkommen des Staates bedeutet; es soll der Wählerschaft das Wählen leicht werden. Es macht aber nun einen eigenthümlichen Eindruck, wenn der Wohlthäter die antiquierten Anstalten, die er monopolisch trifft, von den Destinatären zum höchsten Preise bezahlen lässt. Auch ist es bekanntlich grundsätzlich nicht zu billigen, dass die äußere Existenz und Wirksamkeit des Wahlrechts ausschließlich vom Parteiwesen abhänge. Wir werden im weiteren Zusammenhange erkennen, dass es im tiefen Widerspruche mit dem Wesen des indirecten Systems steht, wenn es in Abhängigkeit vom Parteiwesen geräth. Das indirecte System ist aber in einer socialen Gesetzgebung ohne Reiseentschädigung zweifellos auf das Parteileben angewiesen, welchem die Aufgabe zufallen muss, die Kosten zu repartieren.

Es scheint, dass man das indirecte System, wo man es bei breiter Wahlrechtsgrundlage frisch einführt, gar nicht anders einführen kann, und dass Reiseentschädigung eine offenkundige nothwendige Modernisierung dieses Instituts vorstellt. In Sachsen, wenigstens wo dieses

Wahlsystem 1896 wieder eingeführt wurde, hat man diese Frage in §. 32 des neuen Wahlgesetzes sorgfältig behandelt[1]).

So billigenswert, so grundsätzlich richtig aber auch diese Fürsorglichkeit genannt werden muss, sie trifft doch nicht die wundeste Stelle. Die wirkliche Betheiligung der Wahlmänner ist auch ohne Wahlpflicht und Reiseentschädigung eine sehr rege, weil die Wahlmänner selbst entsprechend ausgesucht werden und politisch rege Elemente sind, und weil ferner schon die Partei dafür sorgt, dass sie sich rechtzeitig einschiffen[2]). So erweist sich also die Parteibildung auch hier als ein wirksames Hilfsmittel eines Instituts, das (vgl. im Folgenden) bestimmt war sie zu ersetzen. Uneigennütziger kann man schwerlich sein. So klammert sich der müde Wandersmann am Felsen an, an dem er scheitern sollte[3]).

Viel heikler ist die Garantie für eine auftragsmäßige Ausführung des Wahlgeschäftes. Die einfachste Form derselben liegt jedenfalls in der öffentlichen mündlichen Stimmgabe des Wahlmanns. Soweit ich Wahlrechtsdebatten verfolgt habe, hat bloß der bekannte Geschichtsforscher von Raumer in Frankfurt diesen Gedanken geäußert. Nur im mündlichen Stimmrecht sieht er den Zusammenhang zwischen Urwähler und Wahlmann gewährt, abermals ein Beleg dafür, wie die Gedanken von Repräsentation und Stellvertretung im indirecten System

---

[1]) Vgl. Handausgabe königl. sächsischer Gesetze 111. Band: Die Königl. Sächsischen Gesetze, betreffend die Wahlen für den Landtag, Seite 36, §. 32 des Gesetzes vom 28. März 1896, im Wortlaut: „Die Wahlmänner erhalten die Reisekosten nach dem Orte, an welchem die Abgeordnetenwahl stattfindet und Tagegelder in der Höhe von 5 Mark auf den Tag aus der Staatscassa vergütet. Das Nähere wird im Verordnungswege festgesetzt."

[2]) Die Betheiligung kam im Durchschnitte in der fünften Curie (1897) auf 94·3%. Das ist wohl günstig zu nennen, bedeutet aber immerhin einen Ausfall von fast 6%. Selbst politisch entwickeltere Länder wie Mähren haben einen Wahlmännerausfall von 6·2%. Freilich kann man merken, wie dieser Ausfall in den politisch zurückgebliebenen ärmeren Ländern steigt. Hier werden eben die Kräfte hinter den Wahlmännern, welche sie zur Urne treiben sollen, schwächer. Parteikraft, Organisation, Geldmittel, alles nimmt hier ab. Am geringsten war die Betheiligung merkwürdigerweise in Kärnten, hier bleiben fast 20% (18·3%) der Wahlmänner, also jeder fünfte Wahlmann, zu Hause; es folgen dann sofort Länder, bei welchen die eben skizzierten allgemeinen Voraussetzungen bekanntlich zutreffen und wo das Ergebnis nicht überrascht. Der Ausfall in Dalmatien beträgt 13·3%, Galizien mit 9·3%. Natürlich kann die Wahlenthaltung auch concrete politische Gründe haben und eine politische Haltung bedeuten. Sie kann insbesondere ein Ergebnis der Beeinflussung sein. Somit sind diese Percentzahlen auch von Bedeutung als Maß für die Beeinflussbarkeit von Wahlmännern. — Für die Zahlen selbst vgl. Ö. Statistik, Band 49, 1. Heft.

[3]) In der That heißt es in der Begründung des neuen sächsischen Wahlgesetzes, Handausgabe königl. sächs. Gesetze, 111. Band, Leipzig, Roßberg'scher Hofverlag, 1897, Seite 34, Anm. 1. „Es ist in Erwägung gezogen worden, ob nicht nach dem Vorgange in §. 54 des Wahlgesetzes vom 19. October 1861 für die Abgeordnetenwahl die Anwesenheit eines bestimmten Bruchtheils sämmtlicher Wahlmänner zu erfordern und für den Fall nicht ausreichend gerechtfertigten Ausbleibens . . . gewisse Nachtheile . . . anzudrohen seien.

Es ist indessen schon mit Rücksicht auf die Schwierigkeit einer Aufstellung . . . und Prüfung von Entschuldigungsgründen von einer derartigen Bestimmung in der Erwartung abgesehen worden. dass die gewählten Wahlmänner auch ohne äußern Zwang ihrer Wahlpflicht nachkommen werden." Seite 35.

seit jeher nebeneinander gehen. Der Grad von moralischer Abhängigkeit, welcher zwischen Wahlmann und Urwählerschaft besteht, scheint mir so in feinster Weise dem thatsächlichen Abhängigkeitsverhältnis angepasst. Die zweite Stufe hat eben andere Bedürfnisse als die erste, diese ist die eigentliche Wahl, die zweite Stufe ist bloße Execution. Wozu sollte denn das Wahlgeheimnis der Wahlmänner dienen? Der Wahlmann wird ohnedies von vorneherein als ausgesprochener Parteigänger gewählt. Am Wahlorte selbst, der meist von seinem Wohnsitze und Beschäftigungsorte entfernt sein wird, dürfte er wenigstens häufig der unmittelbaren Beeinflussung entrückt sein. Die staatliche Beeinflussung spielt gerade bei den untern Schichten der Wählerschaft eine geringere Rolle. Wozu also das besondere Zartgefühl? Man muss die Bedürfnisse der beiden Stufen der Wahl sondern und es ist nichts als eine doctrinäre, nicht völlig durchdachte Verallgemeinerung des Verlangens nach geheimem Wahlrecht, wenn man dieses für beide Stufen der indirecten Wahl reclamiert. Thatsächlich findet sich dieses von uns geschilderte correcte Verhältnis leider nur dort, wo das mündliche Stimmrecht noch herrscht und ebenso unterschiedslos für beide Stufen besteht, also nur zufällig.

Das relativ glücklichste Verhältnis geheimer Urwählerwahl und mündlicher Abstimmung der Wahlmänner findet sich, soweit ich es überblicke, nirgends. Eine solche Vervollkommnung erlebt das indirecte Wahlrecht schon deshalb nicht, weil man leider gleich zum directen Wahlrecht übergeht, wenn man schon soweit hält, mit der besten wahltechnischen Einsicht der Ehrlichsten politischen Willen zu verbinden. Diese Mischung kommt aber nur bei vorgeschrittener politischer Entwicklung und Gesinnung vor.

Gewiss hat auch diese Regelung ihre Schattenseiten, doch ist diese Verbindung von mündlichem und geheimem Stimmrecht die relativ beste, technisch glücklichste Gestaltung der mehrstufigen Wahl, welche möglich ist.

Unser Abgeordnetenhaus hat dieses Verhältnis vollkommen verkannt[1]) und die Regierungsvorlage verschlechtert[2]). Diese hatte wenig-

[1]) Der Abgeordnete Bareuther stellte zu §. 41 den Antrag, die Abgeordnetenwahl solle ausnahmslos geheim sein, also auch bei der zweistufigen Wahl, für diese nicht minder in den Landgemeinden als in der allgemeinen Wählerclasse. Von einer Zufallsmehrheit angenommen, wurde dieser Beschluss zuerst gerade von den politischen Anhängern des mündlichen Stimmrechts sehr übel aufgenommen, obwohl er ihnen, wie gleich im Texte gezeigt wird, vortheilhaft ist. Allerdings beruhigten sich die aufgeregten Gemüther nachträglich sehr bald. Gleichzeitig tritt im Hause die Ansicht auf, dass mit der Verheimlichung der Abstimmung der Wahlmänner concludent und ex post die bereits im §. 29 al. 2 geregelte und erledigte erste Stufe die Urwahl geheimes Stimmrecht erhalte. Diese Ansicht ist schon formell völlig unrichtig, beide Stufen können sehr gut verschieden geregelt sein, wie z. B. die schlesische Landtagswahlordnung (gleich im Texte) beweist. Auch hätten wir, wenn die Anschauung zuträfe, eine Beschlussfassung und Derogierung ohne Wortlaut. Diese Ansicht trat aber gleichwohl mit großer Macht auf und wurde sogar vom Präsidenten getheilt; all dies möge zum Beweise dienen, wie wenig die beiden Stufen mit ihren verschiedenen Bedürfnissen auseinandergehalten werden und wie wenig Schlagfertigkeit das Haus in dieser Frage bewies. Dolus ist hier nach der Sachlage ausgeschlossen.

[2]) 1387 der Beilagen zu den stenographischen Berichten des Abgeordnetenhauses, XI. Session, Seite 12, §. 41, al. 1 a. E.

stens „in den ausschließlich aus Gerichtsbezirken bestehenden Wahlbezirken der allgemeinen Wählerclasse, sowie in den Landgemeinden“ für die Wahlmänner mündliche Abstimmung, wenn „nach den dermal bestehenden Gesetzen in dem betreffenden Lande die Wähler (für den Zeitpunkt der Regierungsvorlage ausschließlich, gegenwärtig weitaus überwiegend: Wahlmänner) bei den Wahlen der Abgeordneten für die Landgemeinden vom Landtage mündlich“ wählten. Also für zahlreiche Länder mündliche Abstimmung der Reichsrathswahlmänner, falls die Landtagswahlmänner mündlich wählen.

Man machte nun diese Abstimmung auch für solche Länder geheim und erzielt damit für alle Länder, wo die Urwahl noch nicht als Wahl anerkannt und socialisiert, also noch mündlich ist, die unmöglichste und unzweckmäßigste der vier Combinationen, welche zwischen mündlichem und schriftlichem Stimmrecht auf den beiden Stufen möglich sind. In zahlreichen Ländern ist also die erste Stufe mündlich, die zweite geheim, allerdings ist diese Fixierung in unserer heimischen Gesetzgebung nicht einmal originell. Sie findet sich schon vorher, doch ganz vereinzelt in der schlesischen L. W. O., welche somit zum Muster dienen konnte.

Mit einer solchen Lösung wird das Verhältnis einfach auf den Kopf gestellt; diese missverständliche Anbringung wahltechnischer Monstrosa wirkt noch weit unnatürlicher als die selige Repräsentation. Für beeinflussbare oder gar käufliche Wahlmänner wird hier noch ein Schlupfwinkel geschaffen und die Abstimmung der Wahlmänner weit mehr zur Gewissensfrage gemacht, als zweckmäßig oder nothwendig wäre. Man verzichtet hier ganz unpolitisch und überflüssigerweise auf die kleinen nützlichen Kräfte der öffentlichen Meinung, welche eine fortwährende Stütze der öffentlichen Moral im einzelnen bilden könnten, und die indirecte Abgeordnetenwahl bekommt einen sehr unzuverlässigen Zug. In manchen zweifelhaften Fällen werden die Parteien das bekannte amerikanische Pistolenduell in der Dunkelkammer auszufechten haben. Das politische Bewusstsein der Bevölkerung muss sehr kräftig sein, soll diese Kammer helle werden. Missbrauchen aber einzelne Wahlmänner ihr Wahlgeheimnis, stimmen sie antisocial, so wird die Öffentlichkeit beunruhigt und erbittert (Näheres unten).

2. Technische Voraussetzungen des indirecten und mündlichen Systems.

Allein man wird fragen, ob überhaupt das indirecte Wahlsystem so viel Kopfzerbrechen verdient, ob es der Reform würdig ist. Es ist sehr unbeliebt und man ist geneigt, ihm die Daseinsberechtigung abzusprechen. Wir wollen untersuchen, bevor wir so weit gehen, welches eigentlich die Zwecke dieses wunderlichen Institutes sind, welches in der Geschichte der Wahltechnik eine so große Rolle spielt, und ob diese Zwecke, welche daran knüpfen, heute noch Berechtigung haben.

Die technische Geschichte der indirecten Wahl beruht geradezu auf der anfangs naiven, später bewussten Ignorierung des Parteilebens. Sie führt auf die primitive Vorstellung, dass die Wähler an einem

Orte wählen müſſen, daſs eine Berathung ſtattfinden muſs. Weitläufige Theorien werden ſichtlich ehrlich in Frankfurt und Kremſier darauf geſtützt. Hier beſorgte z. B. Rieger eine ſtarke ökonomiſche Belaſtung der Bevölkerung, wenn dieſe nach dem Wahlorte kommen müſste.[1]) Ein Mann wie Mirabeau[2]) (in den „Discours“) hatte gegen das indirecte Syſtem grundſätzlich gar nichts einzuwenden. Er ſpricht allerdings a. a. O. von einem permanenten, zweijährigen Wahlmännercollegium. Doch iſt es nur umſo bezeichnender, wenn er bloß Incompatibilität des Wahlmänneramts mit öffentlichen Ämtern verlangt. Das Inſtitut ſelbſt wird nicht angegriffen und namentlich der wunde Punkt, die leichtere Bearbeitung des Wahlmännercollegiums bleibt unberührt. Mirabeau will ſogar keine Rückwirkung der Incompatibilität auf den zur Zeit beſtehenden Körper, weil es möglich wäre, daſs die Urwähler ihre ausgezeichneten Vertrauensmänner entſendet haben. Dieſer Optimismus weist darauf hin, daſs das indirecte Syſtem ausſchließlich als wahltechniſches Inſtitut behandelt und gebilligt wird. Bezeichnend iſt es auch für dieſe Zeit, daſs alle Verfaſſungen der franzöſiſchen Revolution bis auf die von 1793, welche gar nicht ins Leben trat, indirectes Wahlrecht haben. Aus einem obcitierten Worte Burkes haben wir allerdings bereits geſehen, daſs eine politiſche Oppoſition gegen das Inſtitut eröffnet. Allein ſie befindet ſich erſt im Keime und iſt noch ganz und gar unentwickelt.

Wenn aber die Wahl wirklich die Anweſenheit aller Wähler vorausſetzt, ſo ergibt ſich allerdings in den Landgemeinden oder in einem aus mehreren Städten zuſammengeſetzten Wahlkörper die Nothwendigkeit, einen beſonderen Wahlmodus zu finden, der den Wählern eine koſtſpielige Reiſe erſpart. Daſs dieſer Wahlmodus für ſolche Fälle oft nur techniſch und gar nicht politiſch gemeint ſein kann, erſieht man z. B. aus der ſchwediſchen Landtagswahlordnung, welche für ſolche Wahlbezirke facultativ indirectes Wahlſyſtem feſtſetzt[3]). Hier iſt dieſes Syſtem wohl nur Entgegenkommen, ſonſt nichts. Eine einfache Abſtimmung unter der Wählerſchaft entſcheidet hier, und thatſächlich nehmen die Wahlkörper mit indirectem Syſtem zu. Gerade dieſe Vorausſetzung, daſs die Wähler eigentlich zuſammenkommen müſsten, muſs wieder bei den Regierungen Beſorgniſſe erwecken und ſie erfinderiſch machen. Man fürchtet leidenſchaftliche Wahlverſammlungen und begünſtigt ein Syſtem, welches bloß eine beſchränkte Zahl von Individuen als Wähler zuſammenführt. Aber dieſe „Wähler“ müſſen auch thatſächlich zuſammenkommen. Dies geht aus dem entwickelten Gedankengange mit zwingender Nothwendigkeit hervor. So hat die franzöſiſche Verfaſſung von 1791 ſichtbar eine einheitliche Wahlmännerverſammlung im Auge: Titre III, Section III, Art. 1. Les électeurs nommés en chaque département

[1]) Bei Anton Springer a. a. O. S. 200.

[2]) Anders freilich bald darauf 1793 Hérault-Séchelles als Berichterſtatter zur franzöſiſchen Verfaſſung von 1793, bei Buchez und Roux, histoire parlamentaire de la révolution française, Band 28.

[3]) §. 16 der ſchwediſchen Reichstagsordnung, man vgl. in Marquardſens Handbuch, IV., II., 2, §. 38, S. 153.

se réuniront pour élire le nombre des représentants . . . (bei Buchez a. a. O. V., oder Wachsmuth, Gesch. Frankreichs im Revolutionszeitalter im Anhang Duguit et Monnier S. 9). — Der Bericht von Thourei Berichterstatter zur Verfassung, Buchez II.) vom 29. September 1789 in der assemblée nationale erläutert: Les députés (Urwahlmänner, drei Stufen! par les assemblées primaires (Ururwähler) se réuniront au chef lieu de la commune pour nommer les électeurs, qui doivent se rendre à l'assemblée générale du département. — Ebenso geht aus der königlich sächsischen Wahlordnung, nicht minder aus dem bairischen Wahlgesetz wie aus unsern prov. Wahlordnungen vom Jahre 1848 derselbe Gedanke concludent hervor und unsere Landtagswahlordnungen haben ihn gleichfalls strenge durchgeführt.

Anderseits liegt im indirecten System ein Mistrauen in die Reife der Wählerschaft. Nicht die Dutzendmenschen sollen wählen, wie schon oben erwähnt, sondern erst die besten unter ihnen. Es werden auch allerlei Maßregeln ergriffen, welche darauf abzielen sollen, ein höher qualificiertes Wahlmännercollegium zustande zu bringen: Höherer Census u. dgl. Aus der vorerwähnten Kritik Mirabeaus scheint hervorzugehen, dass zu seiner Zeit der Gedanke einer Edelzucht unter den Wählern auch für Frankreich maßgebend war. Dieser technische, wenn man will culturhistorische Gedanke findet schon im Frankfurter Vorparlament eine mehr sentimentale Opposition. Kräftiger politischer sind bereits die Zweifel, welche Waitz in der Nationalversammlung als Berichterstatter des in seiner Mehrheit gemäßigten Ausschusses aussprach. Bülau fand in seinem Leitfaden die denkwürdigen Worte, dass die Urwähler viel früher gute Abgeordnete zu wählen imstande sein würden als gute Wahlmänner. Mill betonte diese Gedanken von einer andern Seite, wenn er sagt, dass diese Personenfrage den Urwähler von der Hauptsache ablenken muss. Der einzige politische Gedanke in der Gesellschaft ist der von Waitz, welcher zu fühlen scheint, dass hier ein Gegensatz sich entwickeln müsse zwischen der farblosen gesetzlichen Organisation der Wählerschaft und der freien parteimäßigen.

Aus jeder Zeile dieser angeführten Motive spricht die Unkenntnis des Parteilebens. Die indirecte Wahl stellt sich geradezu als eine gesetzliche Hilfs- und Zwangsorganisation[1]) dar. Man will damit die „Atomisierung" der Wählerschaft, welche man im neuen Repräsentativstaat gekommen glaubt, und die Isolierung der Wählerschaft in solchen Ansiedlungen, welche nicht zusammenhängen, überwinden. Emerson erwähnt, dass die großartigen Wasserleitungen der Römer entbehrlich scheinen, wenn man das Gesetz der communicierenden Gefäße kennen gelernt hat, ebenso wird diese gesetzliche Fürsorge überflüssig und ärgerlich, wenn man die selbständige, gesetzmäßige Bildung des

[1]) Es ist völlig gerechtfertigt, wenn Siegfried (Die Proportionalwahl u. s. w.) bemerkt, dass die indirecte Wahl eine primitive Stufe in der Wahltechnik bedeutet. Daher auch große Überraschung im Deutschen Reich, als sie in Sachsen neulich neuerdings eingeführt wurde. Freilich meint Gneist, dass die indirecte Wahl sogar ein Fortschritt der Civilisation sei. Aber diese Behauptung und ihre nähere Begründung (siehe bald unten) steht in diametralem Gegensatz zur Entwicklung.

Parteiwesens, die Entwicklung unseres Verkehrslebens, der Eisenbahnen, des Volksschulwesens und der Presse kennen gelernt hat, auf welchem diese großartige Bildung von Parteien beruht, welche nichts anderes verlangt, als dass man sie nicht stört. Organisiert sich die Bevölkerung von selbst, so braucht man sie nicht gesetzlich zu organisieren. Auf diese Weise bedeutet die indirecte Wahl in mehr als einem Sinn eine Postkutsche in der Eisenbahnperiode.

Freilich dort, wo die Parteibildung erschwert ist, kann sich das indirecte System mit größerer Zähigkeit behaupten, es ist hier lebensfähiger, weil sich hier seine natürlichen Voraussetzungen doch in einigem Maße finden. Das ist auf dem Lande der Fall. Hier ist die Bevölkerung isoliert, vielfach vom Verkehr abgesperrt. Hier ist es eher am Platze, eine Verständigung zu fördern. Hier kann das indirecte System eher aushilfsweise am Platze sein[1]). Thatsächlich ist somit das indirecte System technisch an die Landgemeinde gebunden und findet hier eine Förderung im Analphabetenthum, welches zur physischen Isolierung die geistige bedingt und eine natürliche gesunde Parteibildung erschwert. Das Analphabetenthum erscheint heute gleichzeitig als die einzige ernst zu nehmende objective und technische Voraussetzung des mündlichen Wahlrechts, welches also gleichfalls auf die Landgemeinden als den Herd des Analphabetenthums angewiesen ist. Somit bedingt das Analphabetenthum die technische Verknüpfung dieser beiden, wie wir oben gehört haben, geistig nah verwandten Institute. Und nur insoferne, als die Analphabeten bei uns zum Wahlrecht zugelassen sind, war es technisch gerechtfertigt, beide Institute zu verknüpfen und die Socialisierung der Urwahl zu fistieren. So weisen beide Institute aufs Land. Eine Ausdehnung auf die Stadt ist technisch nicht mehr gerechtfertigt und kann nur politisch zu verstehen sein. Die bairische Landtagswahlordnung (Art. 3)[2]) bietet jedenfalls ein Beispiel eines Übergriffes in der Ausdehnung des indirecten Wahlrechts auf Städte. Ebenso neuerdings bei uns die fünfte Curie, soweit ihre Städte indirectes Wahlrecht haben[3]). Manche behaupten auch geradezu, dass diese aggressive Ausdehnung eines absterbenden Instituts auf die breiten Massen städtischer Bevölkerung in Verbindung mit den Concessionen, die infolge dessen nothwendig wurden, der stärkste Hebel zur vollkommenen Zertrümmerung desselben geworden sei. Andererseits dehnen wieder unsere Landtagswahlordnungen von 1861 (von 1849

---

[1]) Sismondi a. a. O. kennzeichnet die politische Befähigung dieser Landbevölkerung mit Worten, welche sich recht gut in unseren Zusammenhang fügen: „L'habitant des campagnes vit très peu en société, il n'entend presque jamais parler des intérêts politiques; il ne lit point, et reste parfaitement étranger à l'experience, qu'on peut emprunter à l'étude. Dans les ateliers, la conversation, les journaux et même les livres, excitent habituellement une fermentation politique.“ Unmittelbar anschließend das obige Citat bei Besprechung der Wahlgeometrie.

[2]) Vergl. deutsche Staatsgrundgesetze bei Binding V. Seite 329.

[3]) Anders freilich, wenn das indirecte System wie in Preußen oder Sachsen dazu dienen soll, als Werkzeug des Dreiclassensystems die Wählerschaft in ihren politischen Rechten abzustufen. Unser indirectes Wahlsystem gehört aber nicht in diese Kategorie.

gar nicht zu reden) das mündliche Wahlrecht maßlos aus, indem sie es auch in die Stadt verlegen. Der Schaden ist bereits vielfach gut gemacht. Begreiflicherweise, denn eine Überschwemmung muss schließlich zurücktreten.

Das wären also die technischen Voraussetzungen dieser beiden Institute. Gewiss merken wir frühzeitig mit Deutlichkeit politischen Missbrauch. Manches interessante Junctim taucht zwischen den beiden Wahlarten auf, in Kremsier nicht weniger als in Frankfurt. Das directe Wahlsystem soll das mündliche Stimmrecht bedingen, Waitz nennt beide geradezu correlative Begriffe. Man vergleiche unsere Verfassung von 1849. Allgemeines Wahlrecht und indirectes System heißt es in Frankfurt und Kremsier. Die Frage: mündliches oder geheimes Stimmrecht? wird in der Nationalversammlung ein Zankapfel zwischen rechts und links. Doch wollen wir hier nicht länger verweilen; dass mit diesen Systemen auch politische Hintergedanken verbunden werden, ist bekannt.

Die politische und sachgemäße Opposition gegen diese beiden Systeme erhebt sich gleichfalls früh. Nur die gegen das indirecte System braucht uns noch zu interessieren. Die Einwände, welche sich dagegen erheben, lassen sich um einen einzigen Punkt gruppieren. Man empfindet, dass mit zunehmender Selbstorganisation der Wählerschaft die unter ganz anderen Gesichtspunkten erfolgte gesetzliche Organisation nur stören müsse. Alle Klagen laufen darauf hinaus, dass die freie Entwicklung der Partei leide. Diese vermochte sich zur Noth auch innerhalb des indirecten Systems zu entwickeln. Aber aussöhnen konnte sie sich niemals. Wenn Sismondi (fast gleichzeitig Dahlmann in seiner Politik, später auch Bülau und Rotteck)[1] dem indirecten System vorwirft, dass es volle Gleichgiltigkeit der Wähler erzeugt, dass ohne directe Wahl eine wahre Theilnahme des Volkes an der Wahl nicht zu denken sei, so gehört dieses Gravamen doch sicherlich hieher. Die Associationskräfte, welche die Partei braucht, werden eben niedergehalten. Die politische Differenzierung, die Politisierung der Urwählerschaft musste eine wider Erwarten unterliegende Partei manchmal veranlassen, ihre Anhänger unter den Urwählern zu zählen, wobei sie die unangenehme Entdeckung machen konnte, dass sie in der Bevölkerung die stärkere sei. Das Ergebnis musste sie natürlich erbittern und sie versäumte auch nicht diesen Widerspruch der Öffentlichkeit mitzutheilen. Empfand sie doch das indirecte System als ein Prokrustesbett, in welchem ihr die Beine abgesägt werden! Doch dieses Prokrustesbett war von besonderer Grau-

[1] Besonders drastisch Proudhon (De la capacité politique des classes ouvrières): „Aussi, toutes les fois que les ennemis de la liberté et de l'égalité ont essayé de les détruire, d'abord dans l'opinion, plus tard dans la pratique, se sont-ils efforcés non-seulement de restreindre le droit électoral, mais de le rendre autant que possible indirect. C'est ainsi que d'après la Constitution de l'an VIII, la souverainité du Peuple devant passer, comme dans une tréfilerie, par quatre degrés d'election, finissait par n'être plus qu'une ombre de souverainité; dont la réalité restait tout entière aux mains du premier Consul. Le peuple votait tout de même: il eût voté à trente-six degrés comme à quatre. Un avantage que les classes gouvernantes ont sur les classes gouvernées est que celles-ci na s'aperçoivent jamais quand on se moque d'elles."

samkeit. Gleichzeitig wurden die Beine des feindlichen Nachbars ausgerenkt und diese Ausdehnung empfand die abgesägte Partei ebenso schmerzlich wie die eigene Absägung. Und es standen viele Betten im Lande! Der Verdruss stieg, weil sie sich selbst die organisierende Kraft zutraute, um dem Gesetz seine überflüssige, kostspielige Geschäftsführung abzunehmen. Und die Opposition wurde noch größer, weil die Gesetzgebung, bezw. die Regierung an der Fiction zäh festhielt, dass erst die zweite Stufe eine wirkliche Wahl sei und sich weigert, wenigstens die unentbehrlichste Reform: geheimes Stimmrecht, für die Urwahl einzuführen.

3. Politische Voraussetzungen.

Fragen wir nach der Zukunft des indirecten und mündlichen Wahlrechts, so kann behauptet werden, dass der politische Wert sie nicht halten kann. Wir haben schon erwähnt, dass Waitz in Frankfurt als Berichterstatter auseinandergesetzt hat, dass sich die indirecte Wahl gerade in unruhigen Zeiten als politisches Mittel nicht bewähre, die Ergebnisse der directen Wahl liefere, somit alle Nachtheile derselben ohne ihre Vortheile zeige.

Welches ist eigentlich der politische Wert des indirecten Wahlrechts? Bülau hat das in seinem Leitfaden ganz glücklich formuliert, wenn er sagt, dass man ruhige, leidenschaftslose[1]), leicht beeinflussbare Wahlmännercollegien haben wollte. Als zweiter Vortheil kann die Herabminderung der politischen Theilnahme der Bevölkerung angesehen werden, der lähmende Einfluss auf die politischen Instincte der Urwählerschaft.

In dieser Hinsicht lässt sich nun deutlich erkennen, dass hier nur die gleichgiltigen Elemente[2]) noch gleichgiltiger gemacht, die politisch regen Temperamente nicht abgehalten werden. In einer politisch aufgeweckten oder gar aufgeregten Bevölkerung werden auch die Indolenten fortgerissen werden, man kann also nicht sagen, dass dieser politische Zweck erreicht wird.

Schade, dass uns die österreichische Statistik (49. Band, 1. Heft) nicht erkennen lässt, in welchen Procenten sich die Urwählerschaft in den Städten der fünften Curie betheiligt hat.

Wie steht es mit der Beeinflussbarkeit? Diese kann in einer politisch kräftig pulsierenden Bevölkerung ebensowenig allgemeinen Charakter annehmen. Nur in Grenzfällen, wo es auf ein paar Stimmen ankommt, ist es möglich, einige wenige Wahlmänner zum „Umfall" zu bewegen und damit das Wahlresultat wirklich zu verschieben. Auch dieser Zweck ist bei mündlichem Stimmrecht der Wahlmänner nicht oft zu erreichen. Hier wissen die Wahlmänner, wenn sie Mandatare einer politischen Urwählerschaft sind, dass ihr Stimmrecht controliert wird,

[1]) Erst neuerdings wieder Gneist (Die nationale Rechtsidee u. s. w. 1894). Ein Beweis, wie zählebig dieses Motiv weiter vegetiert. Gneist betrachtet das indirecte System wegen dieses technischen Vorzugs als Fortschritt in der Civilisation.

[2]) welche auf das Wahlergebnis beschwichtigend einwirken könnten.

dass sie im Falle eines „Verraths" die größte Erbitterung der Bevölkerung trifft, dass sie unter Umständen polizeilichen Schutz brauchen werden. Es wird also nicht leicht jemand zum „Verräther" werden.

Man kann also angesichts der politischen Entwicklung sagen, dass man mit mündlichem Stimmrecht der Wahlmänner auf den politischen Wert der Beeinflussbarkeit verzichtet. Eher ist das in den eben gekennzeichneten Grenzfällen denkbar, wenn die Wahlmänner geheim abstimmen dürfen. Hier wird die Beeinflussbarkeit, wenn es nur auf ganz wenige Stimmen ankommt, praktisch sein. Allein darunter wird nur der öffentliche Friede leiden[1]), Demoralisierung und allgemeine Empörung werden die Folgen sein. Die Stimmung wird umso gereizter sein, weil man den Thäter nicht kennt. Allseitiges Misstrauen, Verdächtigungen sind die Folge. Ob man diese Consequenzen wegen der paar Fälle in den Kauf nehmen wird, ist sehr zweifelhaft. Man will doch der Leidenschaftlichkeit steuern und erreicht nur das Gegentheil.

Die Leidenschaftlichkeit der Wählerversammlungen ist aber theils nicht zu befürchten, theils nicht zu bekämpfen. Gerade dort, wo das directe System normalerweise an Stelle des indirecten zu treten hätte, sind die Wähler zerstreut. Jeder kann dank der Fortschritte moderner Wahltechnik an seinem Wohnorte oder wenigstens in seiner Gemeinde stimmen. Diese Siedlungsverhältnisse gelten wenigstens dort, wo das indirecte System seinen natürlichen Sitz, das Land, nicht überschritten hat. Wo das aber doch der Fall ist, wo die städtischen Wähler trotz enger Siedlung indirectes Wahlrecht haben (fünfte Curie), kann sich die Leidenschaft auch auf die Urwählerversammlungen werfen. Hier wird die Theilnahmslosigkeit, zu welcher die Doppelwahl führt, durch das Parteileben bekämpft und herabgemindert.

Nur in einer einzigen Hinsicht kann das indirecte System praktisch in Betracht kommen. Dort, wo eine ungeschickte Wahlgeometrie oder eine industrialisierende Entwicklung ergeben hat, dass ländliche und städtische Wählerschaft zusammen in gemeinsamen Wahlbezirken wählen müssen, sind die ländlichen Vertreter, wenn die städtische Mitwählerschaft zu gefährlichen Contingenten anschwillt, an der Beibehaltung des indirecten Systems interessiert. Die Gründe wurden theils schon erörtert, theils sollen sie noch Erörterung finden. Insbesondere ist die ländliche Wählerschaft schon infolge der ungünstigeren physischen Voraussetzungen der Wahl im Nachtheile gegen die städtische. Wir können darum die Wahrnehmung machen, dass die ländlichen Vertreter Garantien verlangen, bevor sie in die Einführung der directen Wahl willigen, z. B. die Ausscheidung gewisser Wahlbezirkstheile, vor denen sie sich besonders fürchten. In der fünften Curie gewinnt die ganze Frage natürlich erhöhte Bedeutung. Damit verliert aber auch die indirecte Wahl ihren großen

[1]) Wurden doch zwei moralische Güter verletzt, halbe Rechtsgüter, einmal die Treue gegen das Mandat und parallel die Treue gegen den engeren socialen Kreis, dem der Wahlmann meistens angehören wird, über Treuverletzungen dieser Art, vgl. Steinbach, „Die Moral als Schranke des Rechtserwerbes und der Rechtsausübung." 1898. S. 75 ff. — Unweise von Treitschke, Politik I., S. 51, eine „Ethik der Partei" als „lächerlich" in Abrede zu stellen.

politischen Hintergrund und wird, localisiert in sog. gemischten Wahlbezirken, zu einem Zankapfel zwischen ebenbürtigen socialen Parteien. Es liegt auf der Hand, dass dieses beschränkte politische Absatzgebiet dem indirecten Wahlrecht seine Existenz nicht verbürgen kann.

4. Bedeutung des Analphabetenthums für die technische und sociale Entwicklung des Wahlrechts.

Mithin kann also die indirecte Wahl nur von ihren technischen Voraussetzungen weiterleben, bezw. dort, wo die technischen Voraussetzungen noch nicht feindlich sind. In Ländern mit dünnem Eisenbahnnetz, mit wenig Schulen, in gebirgiger Gegend, überall dort, wo die geistige und physische Isolierung der Wählerschaft bedeutend ist, wo Analphabeten in großer Zahl vorhanden sind, wo die Parteien nicht zukommen und wo es für sie auch nutzlos wäre, Brieftauben oder Flugblätter hinzusenden, wird die indirecte Wahl erträglich sein. Aber jede Eisenbahn, welche gebaut wird, jede Localbahn, jede Normalschule, welche den Verkehr vermitteln hilft, gräbt solchermaßen dem indirecten System den Boden ab, macht es überflüssig und züchtet die Opposition. Sein zähester Freund bleibt das Analphabetenthum, die geistige Mobilisierung der Wählerschaft schreitet eben langsamer fort als die physische. In den geistigen und physischen Einöden, wo Analphabeten die Überzahl bilden, kann das indirecte System seine ursprüngliche Aufgabe erfüllen.

Unter Einsiedlern, welche im wahrhaften Sinne bloß die Analphabeten auf dem Lande sind, behält die Wahl ihren persönlichen Zug. Sie bildet eine Personenfrage. Somit passt sie zum bureaukratisch-individualistischen Zug des indirecten Wahlrechts sehr gut. Man kann hier wirklich das System der Wählerschaft anpassen. Ob die Analphabeten direct oder indirect wählen, ist dort, wo sie die Mehrzahl der Bevölkerung bilden, herzlich gleichgiltig.

Auch die Zukunft des mündlichen Wahlrechts lebt von der technischen Voraussetzung des Analphabetenthums. Man muss den Gegnern des geheimen Stimmrechts für Analphabeten einräumen, dass es schwere Übelstände hat, diesen das geheime Stimmrecht zu gewähren. Wenigstens bei den Analphabeten auf dem Lande. Diese müssen sich bei geheimem Stimmrecht eines Vertrauensmannes bedienen, der ihnen den Stimmzettel ausfüllt und wenn man ganz allgemein geheimes Stimmrecht einführt, billigt man damit den Analphabeten logischerweise das Privilegium zu, sich eines Vertrauensmannes zu bedienen.[1]) Man überantwortet diese Leute der Ehrlichkeit ihrer Vertrauensmänner und das wäre in der That ein sehr ernster Einwand bei einer anderen Wahlgesetzgebung. Bei unserer nicht. Denn diese lässt das gewagte Spiel im großen zu. Unsere R. W. O. hat nichts dagegen, dass der Wahlmann, der gesetzliche Vertrauensmann von oft mehreren Dutzenden Wählern, selbst Analphabet ist und bei

[1]) Nicht minder ihrer Verschwiegenheit, dass also für die Analphabeten selbst das Wahlgeheimnis nur problematischen Wert besitzt, springt in die Augen.

dieſen bevorzugten Analphabeten läſst ſie geheimes Stimmrecht zu (§. 41 R. W. O.). Somit werden hier die politiſchen Rechte dieſer zahlreichen Urwähler der Vorſicht ihres Vertrauensmannes und der Ehrlichkeit der Vertrauensmänner ihres Vertrauensmannes überlaſſen. Man ſieht, es entwickelt ſich hier ein ſeltſames, combiniertes Syſtem der Verantwortlichkeit. Es ſoll alſo im einzelnen Falle ausgeſchloſſen ſein, was im großen erlaubt iſt. Aber aus Widerſprüchen unſerer Geſetzgebung kann man noch nicht die Berechtigung des geheimen Stimmrechts für Analphabeten ableiten; dort wo dieſe in großer Zahl vorkommen und wahlberechtigt ſind, wird man in der That einräumen müſſen, daſs irgend eine Form von mündlichem Stimmrecht etwa facultativ mündliches Stimmrecht am Platze iſt, oder noch ſtrenger, daſs die Analphabeten mündliches Stimmrecht behalten, während die übrige Wählerſchaft geheimes Wahlrecht erhält.

Bülau empfiehlt in ſeinem Leitfaden eine ſolche Verbindung. Die „öffentliche (ſoll heißen: mündliche) Wahl" ſoll die Regel bilden, doch ſoll es freiſtehen, ſich des Stimmzettels zu bedienen. (S. 160.) Er hatte Vorbilder in der Praxis.

Die Geſchichte der Wahltechnik ſelbſt lehrt nämlich, daſs beide Abſtimmungen ſehr wohl techniſch verbunden werden können. Z. B. die franzöſiſche Verfaſſung von 1793 hatte facultativ geheimes Stimmrecht. Acte constitutionnel. 16. „Les élections se font au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant" (vergl. Buchez u. Roux. 31. Band. S. 403 ff. Verfaſſung von 1793). In gleicher Weiſe verordneten unſere proviſoriſchen Wahlordnungen von 1848. Beides offenbar mit Rückſicht auf die Analphabeten, deren noch verhältnismäßig viel größere Zahl zu jener Zeit noch viel beſtimmender auf die Wahltechnik einwirken muſste als heute. Auch die Verfaſſung vom Jahre 1849 ſammt den Landtagswahlordnungen nimmt eine techniſche Verbindung in Ausſicht. Freilich muſs hier das geheime Wahlrecht eine ſeltene Ausnahme bilden[1]). Es wäre mithin nicht unmöglich, daſs es zu einer vorläufigen Abſchwächung des mündlichen Stimmrechts in der angedeuteten Art kommt, bevor man ganz zum geheimen Stimmrecht übergeht. Dabei iſt freilich nicht zu überſehen, daſs man bei facultativer Freigabe der Abſtimmung dem Analphabeten überläſst, ſich für das geheime Stimmrecht und für ſchlechte Rathgeber und Schriftführer zu entſcheiden, eine Gefahr, der man ihn heute gerade nicht ausſetzen will. Macht man aber das mündliche Stimmrecht obligatoriſch, ſo müſste man eine zuverläſſige Prüfung der Wählerſchaft vornehmen, etwa unter Zugrundelegung des Taaffe'ſchen Bildungscenſus mit officioſer Berückſichtigung in der Wählerliſte. Doch dieſes Verfahren (ſiehe Reichsrathsprotokolle, Abg. XI. Nr. 724 der Beilagen §. 9 b, S. 2) iſt motiviert, wenn es ſich wie ebenda um Sein oder Nichtſein des Wahlrechts handelt, nicht bei einer bloßen Schattierung, hier wäre ſie verhältnismäßig viel zu umſtändlich.

---

[1]) Da es, wie oben erwähnt, bloß ein Privileg der Stummen iſt, auch ſoll ihre materielle Rechtslage nicht verbeſſert werden. Darum findet ſich die Vorſchrift, daſs ihr Stimmzettel ſofort laut zu verleſen iſt.

Man ersieht daraus, welche außerordentliche Schwierigkeit das Analphabetenthum für die Wahltechnik bedeutet, wenn man sich nicht entschließen kann, es vom Wahlrecht einfach auszuschließen. Man könnte allerdings sagen, man nehme keine Rücksicht auf die Analphabeten, man unterwerfe sie einfach den Bestimmungen für andere. Diese Entscheidung kann nach dem Gesagten wohl nur dort befriedigen, wo die Analphabeten eine kleine Minderzahl bilden und wo sie in der übrigen Bevölkerung aufgetheilt sind.

Genau dieselben Schwierigkeiten erzeugt die Rücksicht auf das Analphabetenthum in der socialen Entwicklung des materiellen Wahlrechts. Es bildet hier ein Hindernis für die Wahlrechtserweiterungen. Somit ist die Behandlung des Analphabetenthums gleichzeitig eine grundsätzliche und, wie wir sehen, auch eine wahltechnische Frage ersten Ranges, welche als solche in diesem Zusammenhang behandelt werden soll.

Beide Schwierigkeiten erwachsen aus einem tiefen unversöhnlichen Widerspruch, aus der Ertheilung politischer Rechte an Personengruppen, welche innerhalb der für verfassungsmäßige Regierung herangereiften Bevölkerung einen Anachronismus vorstellen. Die Analphabeten sind Überreste der Bevölkerung, für welche einzig das absolutistische Staatsregime angemessen war. Dieser Bevölkerungstheil wäre nie imstande gewesen, constitutionelle Regierungsformen durchzusetzen. Zweifellos kommen den Analphabeten aus dem neuen System, auch wenn sie nicht activ eingreifen können, Vortheile zu, die ihnen gerne gegönnt werden sollen; ihre politische Bodenrente noch zu fördern, soweit zu fördern, dass sie der übrigen Bevölkerung Schaden zufügen, gienge zu weit. Anomalien, Anachronismen fügen sich nicht ins System.

Man wagt es vielfach nicht an die Untersuchung dieser Frage zu gehen. Die Vertheidiger des allgemeinen Wahlrechts oder anderer Wahlrechtserweiterungen erschweren sich selbst ihre Aufgabe, indem sie das Analphabetenwahlrecht nicht anzutasten wagen. Sie machen sich selbst mundtodt, falls man sie darauf verweist, dass mit der projectierten Wahlrechtserweiterung große Mengen Analphabeten zur Urne gerufen werden würden. Bezeichnend ist die Umständlichkeit, mit welcher Dr. Michael Hainisch in seinem ausgezeichneten Vortrage „Die principielle Seite des allgemeinen Wahlrechts“ [1]) zu beweisen sucht, dass die Verhältniszahl der Analphabeten bei allgemeinem Wahlrecht nicht größer sein würde als in unseren breiten privilegierten Curien, das heißt einfach die Frage umgehen.

Im einzelnen ist man oft geneigt, die Wahlberechtigung der Analphabeten mit Sentimentalität zu behandeln. Bei uns tritt diese Neigung schon in den Berathungen des Kremsierer Ausschusses hervor [2]). Allerdings mag sich manchmal mit dieser Gemüthlichkeit Politik verbinden, vielleicht auch in Kremsier.

---

[1]) „Zur österreichischen Wahlreform“ bei Moriz Perles, 1895. Hier finden sich auch wertvolle statistische Betrachtungen, betreffend die analphabetische Wählerschaft, z. Th. auf Grund der von der Regierung ausgegebenen „statistischen Tabellen zur Wahlreform“.

[2]) Man vergl. bei Anton Springer a. a. O.

Man sagt, die Gerechtigkeit verbietet es, Leute, welche für ihren Mangel an Bildung nicht verantwortlich sind, vom Wahlrecht auszuschließen. Allein dieser Ausschluss wird doch gar nicht als Strafe gedacht. Wir betrachten diesen Ausschluss als die unmittelbare logische Consequenz der Analphabetie. Wenn eine Ungerechtigkeit im Spiele sein soll, wohlan. Dann liegt diese Ungerechtigkeit schon in der Verschiedenheit der Prämissen, dann ist es ungerecht, dass der eine lesen kann und der andere nicht, ebenso ungerecht, wie dass manche Menschen nur einen Fuß oder ein Auge haben. Man wird aber leugnen, dass der Causalzusammenhang wirklich so enge und zwingend ist. Ich glaube, es ist ein Verdienst Proudhons[1]), auf den sich die Vertheidiger des Analphabetenthums manchmal berufen, dass er die Frage richtig formuliert, wenn auch falsch beantwortet. Er empfindet ganz richtig, dass es sich um die Frage handeln wird, ob man die Analphabetie als eine natürliche fast physische Unfähigkeit der Minderjährigkeit oder dem Wahnsinn gleichsetzen kann. „Mais l'instruction même primaire, pas plus que l'instruction supérieure, ne peut être assimilée a une faculté!" Wir haben also zu bescheinigen, dass Proudhon Unrecht hat.

Ich glaube, man zerreißt die wundervolle organische Einheit der menschlichen Entwicklung, wenn man die Potenzen der Bildung und die natürlichen Fähigkeiten als verschiedene Kategorien auseinander halten will. Es ist dies sehr systematisch und logisch, aber es ist nicht sociologisch gedacht. Für eine gewisse Stufe der Entwicklung wird die Kenntnis des Lesens genau so wie auf einer früheren der Gebrauch der Steinwaffe ein constitutives Merkmal des menschlichen Daseins. Ein armenisches Sprichwort (vergl. Schmoller, Grundriss 12) sagt darum mit tiefer Bezeichnung: „Erst wer lesen kann, ist ein Mensch". Auch die Minderjährigkeit ist kein ganz natürliches Product. Sie bestimmt sich auf der jeweiligen Culturstufe verschieden. Maßgebend sind die Schwierigkeiten, welche die Anpassung des jugendlichen Individuums an das mehr oder weniger verwickelte Culturleben bis zu seiner leidlichen Bewältigung verursacht. Auf höheren Culturstufen höhere Altersgrenze. Die Minderjährigkeit drückt somit den Grad dieser Schwierigkeit aus. Nun behauptet aber die Minderjährigkeit gleichzeitig, dass das minderjährige Individuum seinen Reifeproces noch nicht zurückgelegt habe. In diesem Urtheil liegt die Anerkennung der zu erwerbenden Fähigkeiten als natürlicher. Schmoller findet für diese Gleichung eine glückliche Form, wenn er (Grundriss 14) sagt: „Die Epochen der Ausbildung der Sprache, Schrift, Schule und Presse sind zugleich die Epochen des politischen und wirtschaftlichen Fortschrittes. Es ist ein langsam in Jahrtausenden gebildeter großer psychophysischer Apparat, der in unsern heutigen Gesellschaften gleichsam die Stelle der Nerven vertritt. Alle geistige und sociale Action hängt von der Summe, Art und Organisation der in diesen Dienst gestellten Kräfte ab." Und damit sind wir bei einer sehr wichtigen Voraussetzung des Repräsentativsystems überhaupt angelangt.

---

[1]) De la capacité politique des classes ouvrières Paris 1873 (nouvelle édition).

Dieses bedeutet nur die Anerkennung, dass die Alphabetie zu einer das menschliche Leben charakterisierenden Fähigkeit geworden ist. Die Constitution beruht auf der Nothwendigkeit einer gesunden socialen Entwicklung des Parteilebens und einer öffentlichen Meinung. Diese führt nach Schmoller mit Recht auf jenen psychophysischen Apparat zurück, aus dem die Analphabeten an ihren eigentlichen Herden einfach ausgeschaltet sind. Schon der frühere Zusammenhang hat gelehrt, dass in den Analphabetengegenden die Vorbedingungen für die Entwicklung des Parteilebens die denkbar ungünstigsten sind. Solche Gegenden sind der Agitation in der Regel schon physisch schwer zugänglich und die meisten der gebräuchlichen Agitationsmittel versagen hier vollständig. Die Isolierung der Analphabeten bringt es mit sich, dass sie in der Wahl wirklich bloße Personenfragen[1]) erblicken müssen, genau so, wie es sich der bureaukratische Parlamentarismus zurecht gelegt hatte. Niemand hat die Analphabeten gelehrt, ihre eigenen socialen Interessen als solche zu begreifen[2]). Sind aber jene Personen, welche den Analphabeten zu imponieren wissen, endlich gewählt, so verlieren auch schon die Wähler ihre Vertreter aus dem Auge. Analphabeten sind eben nicht in der Lage, ihre Abgeordneten zu bewachen. Es fehlt das geistige Band. Sie können nur unverantwortliche Deputierte ins Haus senden und diese bilden wieder eine Gefahr für den parlamentarischen Charakter des Hauses. Ihre Mandate sind Personate neben den übrigen verantwortlichen Abgeordneten; je zahlreicher jene sind, umso gefährlicher für die Wirksamkeit dieser. So frisst sich die Regel selber auf, wenn man keine Ausnahmen setzt. Wir verzichten auf die Ausmalung solcher Fälle, wo die Analphabeten unmittelbar die politisch aufgeweckte Bevölkerung zu majorisieren in der Lage wären, sie richten sich selbst.

---

[1]) Proudhon selbst sagt: „Pour que le suffrage soit direct, il ne suffit pas qu'il soit décerné directement de l'electeur à l'élu; il faut, qu'il représente non moins directement des opinions, des droits, des intérêts et des affaires: car un Etat, une société ne se compose pas uniquement de volontés, il se compose aussi de choses.“ S. 217.

[2]) Sehr beachtenswert in unserem Zusammenhange die Ausführungen Hegels, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 187. Es heißt hier unter anderem: Die Bildung ist daher in ihrer absoluten Bestimmung die Befreiung und die Arbeit der höheren Befreiung, nämlich der absolute Durchgangspunkt zu der nicht mehr unmittelbaren, natürlichen, sondern geistigen, ebenso zur Gestalt der Allgemeinheit erhobenen unendlichen subjectiven Substanzialität der Sittlichkeit. — Diese Befreiung ist im Subject die harte Arbeit gegen die bloße Subjectivität des Benehmens, gegen die Unmittelbarkeit der Begierde, sowie gegen die subjective Eitelkeit der Empfindung und die Willkür des Beliebens.“ Wenn Wittelshöfer a. a. O. S. 26 uns bloß versichert, er sei nicht der Ansicht, „dass die Kenntnis des Lesens und Schreibens das Kriterium der politischen Reife sei,“ ist uns „weniger kundigen“ pietätlosen Thebanern, welche „jahraus, jahrein“ mit unserer Abneigung gegen analphabetische Wähler „hausieren“ gehen und bei den noch „weniger Kundigen damit wirklich Eindruck machen“, mit der bloßen Versicherung wenig gedient. Derselbe Hegel antwortet ihm an derselben Stelle: „Es hängt mit den Vorstellungen von der Unschuld des Naturzustandes, von Sitteneinfalt ungebildeter Völker einerseits, und andererseits mit dem Sinne, der die Bedürfnisse, deren Befriedigung, die Genüsse und Bequemlichkeit des particularen Lebens u. s. f. als absolute Zwecke betrachtet, zusammen, wenn die Bildung dort, als etwas nur Äußerliches, dem Verderben angehöriges, hier als bloßes Mittel für jene Zwecke betrachtet wird.“

Man ersieht aber gleichzeitig daraus, dass die Analphabetenwahlrechte nicht ungefährlich für andere sind, dass sie geradezu zerstörend auf den Parlamentarismus einwirken können. Es ist nicht eine constitutionelle Inconsequenz, sie auszuschließen, eine usurpation bourgeoise, wie Proudhon meint, sondern im Gegentheil, ihre Zulassung ist eine inconsequence constitutionelle. Die Schädlichkeit der Analphabeten ist keine zufällige, sie sind Menschen auf einer früheren Culturstufe; wo sie in großer Zahl vorkommen und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, ist das Repräsentativsystem, welches seiner ganzen Anlage nach einer späten Stufe angehört, unmöglich. Dieses sagt, alle Menschen können lesen; das ist aber nur dann wahr, wenn alle Wahlberechtigten, politisch Mitzählenden lesen können. Sonst wird der Parlamentarismus zur Lüge.

Wenn man sich also schon auf Gerechtigkeit beruft, darf man nicht zulassen, dass den Lesekundigen ihr Werk zerstört wird. Die Gerechtigkeit sagt nicht bloß: Gleiches gleich! Sie gebietet auch, dass Ungleiches ungleich behandelt werde[1]).

Wenn Proudhon die Macht dieser Unterscheidung nicht erkennt, so ist daran seine doctrinäre Dialektik schuld oder er unterliegt dem Mangel an Anschaulichkeit, welcher die Lesekundigen verhindert, sich die geistige Existenz eines Analphabeten vorzustellen. Dieser Mangel an Anschaulichkeit ist aber gleichzeitig ein deutlicher Beweis, wie groß der Abstand sein muss, dass die Leute auf der höheren Stufe sich die auf der früheren gar nicht mehr vorstellen können, ein Beweis, wie sehr es berechtigt ist, die Analphabetie einer natürlichen Unfähigkeit gleichzusetzen. Wir müssen aber Proudhon noch aus einem anderen Grunde dankbar sein. Er ist ein deutlicher typischer Beleg dafür, in welcher Familie wir die Anhänger des Analphabetenwahlrechts zu suchen haben. Dieselben Leute, welche mit wehmüthigen Worten diese politische Beraubung der Analphabeten zu verhindern suchen, machen damit ein Menschheitswahlrecht geltend. Sie huldigen hier einer naturrechtlichen Anschauung, vermöge welcher alle Menschen wahlberechtigt sein sollen. Acceptieren wir aber diese Anschauung, dann ist jeder Census, jedes Wahlprivileg im selben System ein Widerspruch. Wenn aber zwei Bestimmungen einander widersprechen, so muss man sich doch fragen, welches ist die grundsätzliche, übergeordnete? Wohlan, welches ist hier die Hauptbestimmung? Sind sich die Vertheidiger des Analphabetenwahlrechts bewusst, dass sie ein Naturrecht geltend machen? In der That hat es nichts Befremdendes an sich, dass die Analphabeten in vielen Verfassungen nicht ausgeschlossen sind. Theils spielen sie keine Rolle mehr, theils stammen die Vorlagen, die ersten Entwürfe der einzelnen Verfassungen aus revolutionärer Zeit. Man darf nicht zweifeln, dass man hier mit solcher Argumentation den Boden des positiven Rechtsbegriffs verlässt. Aber hören wir nur Proudhon. Er erzählt uns, dass in einer Demokratie „le droit électoral est inhérent à la qualité d'homme“

[1]) Montesquieu führt ganz hübsch aus, dass die relativ größte Gleichheit durch Ungleichheiten durchgesetzt und gesichert werden müsse.

wie Eigenthum, Erbrecht, Vereinsrecht u. s. w. Er nennt sogar das Recht zu heiraten und Kinder zu zeugen. Nun, was diesen letzten Punkt betrifft, so könnte man schließlich alle Säugethiere unter demselben Gesichtspunkte zur Urne schicken. Sollte aber im Ernst gemeint sein, dass damit der wichtige Einfluss auf die Erziehung der Kinder den Analphabeten eingeräumt sei, denen man das elementarste Recht raube (le plus élementaire, celui par le quel il est appelé à déclarer que tels hommes, chargés de legiférer pour lui!! eine Kleinigkeit!!!), so ist darauf zu erwidern, dass die Kinder heute nicht mehr dem ausschließlichen Einfluss ihrer Eltern ausgesetzt sind, dass ihre Erziehung vermöge der allgemeinen Schulpflicht heute zum guten Theile socialisiert wurde, dass Analphabetie glücklicherweise nicht vererblich ist. Gerade diese Hoffnung berechtigt uns, die Analphabeten vom Wahlrecht auszuschließen, weil mit diesen Einschränkungen eine weiterreichende Demokratisierung des Wahlrechts in der Zukunft möglich wird. Man sieht, Proudhons Beweisführung ist an dieser Stelle nur schillernde Dialektik [1]). Aber Proudhon ist logisch! Der Unterscheidung natürlicher Fähigkeiten entspricht die natürlicher Rechte, wie schade nur, dass man zur Unterscheidung dieser Rechte nicht schon im Naturzustand gelangen kann, dass sie selber ein Bildungsproduct sind!

Wir haben uns somit überzeugt, dass das Analphabetenwahlrecht nicht nur schädlich für die Wahltechnik sei, dass es nicht allein antisocialen Einwänden gegen Wahlrechtserweiterungen gelegen kommt, sondern dass es auch wirklich inconstitutionell ist. Es war wirklich einer der großen Vorzüge der Taaffe'schen Regierungsvorlage, wohl in Würdigung all dieser Zusammenhänge den gordischen Knoten zu zerhauen und alle Ausflüchte der Gegner jeder Wahlrechtserweiterung abzuschneiden. Sie folgt damit einem Princip, welchem jede sociale Wahlgesetzgebung folgen muss, die mit einem Überfluss an Analphabeten zu rechnen hat, man vgl. z. B. die italienische. Bei der Gesammtsolidarität, welche innerhalb der einzelnen socialen Gruppen besteht, wird diese Maßregel weniger empfindlich. Denn einmal sind die Analphabeten durch ihre glücklicheren Social- oder Berufscollegen bei der Wahl vertreten. Die Analphabeten gehören meistens doch so umfangreichen socialen Gruppen an, welche sich bei den Wahlen auch ohne ihre volle Mitgliederschaft durchzusetzen imstande sind. Anderseits wird mit dieser Wahlrechtsbeschränkung die Wahlrechtserweiterung für weite Gruppen und die Wahlrechtsverbesserung (Verbesserung der Technik) erkauft. Ein Wahlgesetz für Alphabeten kann mit Recht höhere Anforderungen an die Wählerschaft stellen. Drittens können die Analphabeten hoffen, dass mit den weiter neu zugelassenen Gruppen ihre eigenen Kinder das Wahlrecht erlangen können, insoferne sie sonst infolge einer typischen socialen

[1]) Proudhon sagt (pag. 214): „Ici, les libéraux de Belgique (Gegner des Analphabetenwahlrechts) ont agi en Tartuffes; les cléricaux ont parlé comme la Révolution.“ Diese letztere Thatsache hätte Proudhon bei seiner politischen Stellung abhalten oder wenigstens stutzig machen müssen, allein er schreckt vor keiner Consequenz zurück. Man kann daraus ersehen, wie doctrinär oder dialektisch er verfährt.

Entwicklung (bäuerliches Erbrecht, proletarisierte Nachkommenschaft der kleinen Erwerbsleute u. s. w.) oder infolge individueller Declassierung ihrer Familie die Censusqualification ihrer Eltern nicht mehr aufbringen sollten. Selten sind diese Fälle gewiss nicht. In allen aber handelt es sich um Fleisch vom Fleische des Analphabeten, dem politische Vortheile zukommen sollen. Die Maßnahmen würden noch angenehmer berühren können, wenn dafür gesorgt wird, dass sich das Gehässige der Maßregel langsam verlieren muss, dass eine Ausgleichung eintritt, dass die Bestimmung langsam gegenstandslos wird. Das wird der Fall sein, wenn man mit der Volksschulbildung Ernst macht und damit den Nachweis der politischen Ehrlichkeit erbringt. Auf jeden Fall fordert darum der Ausschuss der Analphabeten logisch die obligatorische Schulpflicht als Versöhnung für die Zukunft[1]) und unmittelbare Verbesserungen des Schulwesens. Übrigens liegen die Verhältnisse bei uns glücklicherweise so, dass nicht die Ausschließung der Analphabeten, sondern ihre Zulassung den Eindruck politischer Unehrlichkeit hervorruft.

Das unbedingte Minimum aber, welches hier eine Wahlgesetzgebung zu fordern hätte, wäre Ausschluss der Analphabeten von der Wählbarkeit. Gerade mit sehr demokratischen Wahlrechten steigt in analphabetenreichen Ländern die Möglichkeit, dass die Analphabeten ihresgleichen wählen. Dieses Ergebnis widerspricht aber nicht nur den Bedürfnissen des Hauses, es verletzt so ziemlich gleichzeitig die Postulate des verstaatlichten Wahlrechts mit denen einer socialen Wahlgesetzgebung. Gerade der Ausschluss von der Wählbarkeit kann in Wahlgesetzgebungen, welche sich noch nicht ex professo mit Analphabeten beschäftigt haben sollten, juristisch keine Schwierigkeiten bereiten. Die Wählbarkeit wird wohl nirgends als Recht aufgefasst, braucht daher nicht als jus quaesitum behandelt zu werden[2]). Man kann daher die Rückwirkung mit Fug und Recht auf alle Analphabeten ausdehnen, welche heute wählbar sind, mit Ausnahme der schon Gewählten, für welche erst die Wirksamkeit mit Ablauf ihres Mandats zu statuieren wäre. Umständlich, technisch schwierig ist eine solche Novelle gewiss nicht. Würde jemand wagen, sich auch hier ernstlich zu widersetzen?

Der Wahlmodus in unserer Wahlgesetzgebung und seine Fortbildung durch die Novelle im besondern.

Nach diesen allgemeinen Auseinandersetzungen über wahltechnische Fragen wird es vielleicht möglich sein, ihre Regelung in unserer Gesetzgebung und ihre Beeinflussung durch die Wahlnovelle vom Juni 1896 kurz zu erledigen. Manches wurde da schon gestreift.

---

[1]) In der That zeigt sich, dass die Praxis diesen Causalzusammenhang anerkennt. Italien hat erst mit der obligatorischen Schulpflicht den Ausschluss der Analphabeten verfügt und auch unser leuchtendes Vorbild, der Taaffe'sche Entwurf, war in der glücklichen Lage, mit dieser Voraussetzung zu arbeiten.

[2]) Man vgl. u. a. Georg Meyer: „Staatsrecht," oder Max v. Seydel: „Deutscher Reichstag" in den Annalen 1880, §. 2, fast am Ende: „Die Wählbarkeit ist ebensowenig ein Recht als die Wahlfähigkeit."

Bei uns wird das Wahlrecht vielfach, vielleicht zum größten Theile als Recht behandelt. Maßgebend sind hier der staatsgrundgesetzlich gewährte gerichtliche Schutz und die Praxis. Weniger einfach ist die Haltung unserer Wahlgesetzgebung. Wir werden im dritten Abschnitte dieser Arbeit gelegentlich sehen, dass z. B. die Wahlzulassung kleiner Steuerträger unterhalb der 4 fl. Grenze kaum gestattet, ihre Berufung als ein Recht anzusehen. Diese Wahlzulassung ist so geordnet, dass man darin nur eine Fähigkeit finden kann, dass die Behauptung zulässig ist, dass schon die Art der Berufung nicht im Geiste eines Verfassungsstaates liegt. So haben wir also in unserem materiellen Wahlrecht Recht und Fähigkeit nebeneinander. Die Censiten unter 4 fl. haben bloß einen Status, sie tragen gewissermaßen den Stimmzettel im Tornister, die andern haben ein Recht.

Davon abgesehen, findet man noch allenthalben in unserer Wahlgesetzgebung die Spuren des verstaatlichten antisocialen Wahlrechts. Unsere provisorischen Wahlordnungen vom Jahre 1848 kamen dem Charakter einer socialen Wahlgesetzgebung und den Bedürfnissen des Wahlrechts impulsiv weit näher als unsere heutige Gesetzgebung, welche auf den Contouren der Februarverfassung beruht. So verboten jene jede Beeinflussung der Wähler durch die Wahlcommission[1]), während unsere Gesetzgebung bekanntlich noch immer im Anschlusse an die Wahlordnungen von 1849 dem Vorstand der Commission eine Aufforderung zum Patriotismus in den Mund legt. Allein die Leugnung des Wahlrechts als Recht, die Überreste seiner Verstaatlichung äußern sich nicht nur in harmlosen Bestimmungen, wie dem denkwürdigen §. 40, sondern in weit empfindlicheren Festsetzungen.

Schon die Art unseres indirecten Wahlrechts war von Haus aus merkwürdig.

Die Zahl der Wahlmänner wird mit Rücksicht auf die Zahl der Gesammtbevölkerung bestimmt, das zu einer Zeit, wo es keine fünfte Curie gab. Nun wird man aber sagen, in Preußen geschieht dasselbe. Aber hier ist die ganze Bevölkerung zur Wahl gerufen[2]), folglich geht es immer noch an, die Zahl der Wahlmänner mit Rücksicht auf die Gesammtzahl der Bevölkerung zu fixieren und später nach politischen Motiven zu vertheilen.

Anders bei einem privilegierten Wahlrecht. Hier müsste man folgerichtig die Zahl der Wahlmänner nach der Kopfzahl der Wahlberechtigten oder ihrer Familien festsetzen. Letzteres war zu umständlich oder man dachte gar nicht weiter daran und acceptierte doch nur den einfachen allgemeinen Bevölkerungsschlüssel. Somit ist hier eine Bevölkerung maßgebend, welche zum Theile gar nicht in Betracht kommt. Das kann wohl nur so erklärt werden, dass die Urwähler gleichsam als Wahlmänner der Nichtwähler erscheinen und die Wahlmänner mittelbar

[1]) Sie hatten auch grundsätzlich geheime Urwahl und waren auch im einzelnen sorgfältiger, ja pedantisch gearbeitet im Verhältnisse zu unserer späten Wahlgesetzgebung.

[2]) Ähnlich, nur kleiner als bei uns, ist diese Discrepanz in Sachsen oder Baiern (Einschränkung auf directe Steuerleistung).

auch als Repräsentanten dieser Nichtwähler. Darin schlummert am Grunde wieder die Vorstellung der verstaatlichten Volksvertretung. Thatsächlich sind aber die Folgen dieser Regelung für die obsiegende Mehrheit der Wahlberechtigten sehr angenehm, für die Minorität äußerst peinlich. Denn die Wirkungen der Majorisierung werden dadurch gesteigert. Die andern siegen nicht bloß, sondern sie bekommen auch das n-fache an Wahlmännern.

Für die allgemeine Wählerclasse ist diese ganze Erwähnung freilich ohne Bedeutung.

Von Haus aus war ferner das Institut nicht besonders gepflegt. Keine Wahlpflicht, nicht einmal ein Quorum. Auch hier gehen die provisorischen Wahlordnungen des Jahres 1848 voran und verlangen das gewöhnliche Quorum: drei Viertel der Wahlmänner[1]). Allerdings kann sich hier, wie schon oben angedeutet, das Gesetz auf das Parteileben verlassen[2]), und man kann sagen, dass die Betheiligung der Wahlmänner nirgends hinter 75% zurückbleibt, dass die Praxis im allgemeinen ein weit höheres Quorum einhält (neun Zehntel und mehr). Ernster ist folgender Punkt. Es gibt bei uns keine Entschädigung für Wahlmänner. Allerdings ein Mangel, der in einem privilegierten System, das doch leistungsfähigere Wähler vor sich hat, eher zu verschmerzen ist. Von Haus aus hatte die R. W. O. wohl aus diesem pecuniären Grunde die wichtigste Voraussetzung: Einheit des Wahlortes und der Wahlhandlung, fallen lassen müssen. Damit wurde diese zum hochberühmten Lichtenberg'schen Messer.

So darf nicht auffallen, dass hier die Urwahl bagatellisiert wird, dass sie schon vermöge ihrer Stellung im gesetzlichen System als Verwaltungsact erscheint. Nun ergibt sich, dass schon vor unserer Wahlreform in einzelnen Kronländern die Urwahl socialisiert erscheint. Damit schlägt hier der Wahlcharakter der Urwählerfunction durch. Daneben bleibt aber in den übrigen Ländern nach wie vor die Urwahl als eine bloße Vorbereitung zur Wahl stehen und dieser Charakter überwiegt heute noch.[3])

Es ist nicht uninteressant zu erwähnen, dass über den Charakter dieser Urwahl ein latenter Meinungsstreit zwischen dem Ministerium

---

[1]) Patent vom 9. Mai 1848, §. 48, und in der abgeänderten Wahlordnung vom 30. Mai §. 34. — Ebenso bekanntlich Baiern.

[2]) Von größerer Bedeutung wird das Quorum allerdings, wenn die Wahl wegen schwieriger Parteiverhältnisse gefährdet ist. Hier kann die Absentierung der Wahlmänner eine Rolle spielen und das Quorum wenigstens im Geiste der Zwangsorganisation, welche im indirecten System liegt, praktisch werden und wenigstens äußerlich die Autorität der Wahl schützen. Ebenso, wenn wir annehmen, dass die Urwahl den Ausgang der Abgeordnetenwahl klar erkennen läßt und die Wahlmänner der schwächeren Partei von vorneherein zu Haus bleiben, weil sie wissen, dass ihre ganze Expedition nutzlos wäre.

[3]) Man kann das schon daraus ersehen, dass die Bestimmungen für die Urwahl weit dürftiger sind als für die zweite Stufe, so dürftig auch diese selbst geregelt ist. Man kann vielleicht aus dem Gesetze schließen, dass es sich die Urwahl bloß als einen Zeitpunkt, erst die zweite Stufe als eine Frist, als einen Verlauf vorstellt (vergl. §. 28, drittletzter Absatz mit §. 37 ff. sowie §. 45). Man beachte z. B., dass ein festgesetzter Endtermin für die Urwahl gar nicht in Aussicht genommen wird.

des Innern und der statistischen Centralcommission besteht. Die letztere, in anerkennenswerter Weise bestrebt, die Wahlstatistik zu verbessern, will Formulare einführen, aus welchen die Stärke der Parteien für die Urwahlen berechnet werden kann. Damit steht die statistische Centralcommission auf dem Boden der thatsächlichen, politischen Entwicklung. Das Ministerium des Innern erkennt aber bloß der Abgeordnetenwahl politischen Charakter zu und steht offenbar auf dem formell correcten Standpunkt, dass man die Urwahl bei den Reichsrathswahlen, von vereinzelten Punkten abgesehen, de lege lata kaum als wirkliche Wahl ansehen kann. Dieser Standpunkt ist wenigstens dort unbedingt gerechtfertigt, wo die Urwahl mündlich ist. Das Ministerium sieht sich daher außerstande, derartige Formulare zu bewilligen (der Bericht der Specialcommission des Herrenhauses stimmt nebenbei der Regierung zu). Dieser Meinungsstreit, welchen man deutlich zwischen den Zeilen der statistischen Monatsschrift[1]) herauslesen kann, hat die Arbeiten der statistischen Centralcommission beeinträchtigt. Langsam scheint diese aber doch siegen zu wollen.

An diesem Zustand des indirecten Wahlrechts selbst hat die Wahlreform unmittelbar nicht viel verbessert, manches schlimmer gemacht, betreffs des mündlichen Wahlmännerwahlrechts sogar unmittelbar entschieden verschlechtert.

Man hat das indirecte System, diese stärkste Leugnung des Parteiwesens, nicht direct geopfert. Und doch fand man gerade in der Bevölkerung der fünften Curie die stärksten Associationstriebe vor! Und doch berücksichtigte man sie gleichzeitig bei Schaffung der ungeheuren Wahlkörper! In einer ganzen Reihe von Wahlkörpern (11, siehe oben) wurde directes Wahlrecht und somit das Parteiwesen übrigens unverzüglich anerkannt, so dass man heute sagen kann, dass in der fünften Curie 33 Wahlkörper das Parteiwesen unmittelbar kennen, die übrigen nur mittelbar; wenn wir uns nämlich an frühere Ausführungen bei Behandlung der Wahlgeometrie erinnern, erscheint auch hier das Parteiwesen mittelbar anerkannt.

Alle sachlichen Beweggründe bei Behandlung des indirecten Systems treten an Bedeutung hinter der politischen Rücksicht auf einzelne Gruppen im Hause zurück. Man hat z. B. gesagt, wenn die Urwählerwahl bei den Reichsrathswahlen direct oder mündlich ist, bei den Landtagswahlen aber nicht, so verwirrt das den Landtags-, bezw. den Reichsrathswähler. Aber diese Wahlen kommen nicht alltäglich vor und der Wahlmodus kann die Leute lange nicht so verwirren, wie die thatsächliche Incongruenz des materiellen Wahlrechts in beiden Körperschaften. Diese ist weit bedenklicher und doch wird sie durch nichts vermieden. Man hat

[1]) Jahrgang 1891 und 1897, das einemal bei Besprechung der Reichsraths-, das anderemal bei Besprechung der Landtagswahlen; vergl. auch wohl: Österr. Stat. 49. Band. Man merkt hier noch die Folgen an der Beschaffenheit der Formulare. Diese enthalten noch immer nicht das Ergebnis der Urwahl nach politischen Parteien. — Vielleicht concurriert hier eine beschwichtigende Absicht. Die politische Behörde befürchtet aus der officiellen Statistik ein Futter für die Agitation gegen das indirecte System und will nicht selbst die Hand bieten.

sich auch auf autonomistische Gründe berufen, aber diese wurden mit Leichtigkeit von autonomistischen Anhängern des directen und mündlichen Stimmrechts im Hause selbst an Ort und Stelle desavouiert.

Man hat ferner keine Entschädigung für Wahlmänner eingeführt, obwohl man in der fünften Curie ein soziales Wahlrecht zu schaffen dachte. Damit wurden die Wahlmänner der breiten Massen schlechterdings der Unterstützung der Parteien überantwortet. Bei dem Interesse, welches die Partei hat, dass die Reise des Wahlmannes nach dem fixierten Mittelpunkt eines aus mehreren Bezirksgerichtssprengeln gebildeten Gebietes wirklich erfolge, wird die Partei diese weitläufige Reise organisieren und dem Wahlmann, irgendeinem armen Teufel, meistens die Kosten ersetzen müssen. Solcherweise wird der Wahlmann, dieser staatliche Functionär! ein „Staatsorgan!", von der Partei ausgehalten werden. Somit läuft der Mangel einer Entschädigung praktisch auf Parteizwang heraus. Unter solchen Umständen ist es unvermeidlich, dass einzelne indifferente Wahlmänner dem Parteizwang verfallen, was, wie aus früheren Erörterungen hervorgeht, grundsätzlich zu missbilligen ist.

Man hat nicht einmal dafür gesorgt, dass die Wahlmänner freie Fahrt auf der Eisenbahn haben und somit diesen Wahlmodus erheblich ins Unrecht gesetzt gegen den directen. Denn in letzter Linie wird doch die Bevölkerung für die Reisekosten (nicht unbeträchtlich, man denke an die vielen Distanzen) aufzukommen haben. Man kann nicht erwarten, dass die Bevölkerung auf lauter Wahlmänner am Wahlorte verfällt. Es würde das eine Anforderung an die freie Organisation der Bevölkerung vorstellen, gegen welche die bei der directen Wahl geforderte Organisation eine Kleinigkeit ist. Hier muss also das Gros der einer breiten socialen Partei angehörigen Bevölkerung speciell für diese Kosten aufkommen. Nebenbei hat sie aber noch an jenen gleichfalls nicht unbeträchtlichen Kosten mitzutragen, welche die Allgemeinheit unmittelbar oder mittelbar treffen, wenn man in Betracht zieht, dass die Aufgaben, welche dem staatlichen Beamtenkörper, dem staatlichen Apparat bei dem complicierten System (Rechtsmittel für zwei Stufen, Mitwirkung bei zweien), erwachsen, viel *Arbeit* kosten. Diese Arbeit hat nur für sich Wert; theils müssen andere Aufgaben zurücktreten, worunter nur wieder die Gesammtheit zu leiden hat. Beim directen System werden aber nothwendige Kosten der Hauptsache nach von der Gesammtheit oder doch nur von den wohlhabenderen Classen (man denke an den gleich zu erwähnenden laisierten Wahlcommissär) getragen werden müssen.

Noch weit bedenklicher ist eine technische Verschlimmerung des indirecten Wahlrechts, welche aus seiner Ausdehnung auf ungewöhnlich große Wahlkörper hervorgegangen ist. Sie wurde bereits früher gestreift. Die ungesunde Ausdehnung auf Städte musste für größere Provinzstädte relativ sehr große Zahlen von Wahlmännern für eine einzelne Gemeinde ergeben. Man scheute, vielleicht nicht mit Unrecht, die Schwierigkeit und Misslichkeit, welche es nachzieht, wenn die ganze Gemeinde in solchen Fällen gleichsam einen Urwählerwahlkörper bilden sollte. Man hat ausgerechnet, dass ein Urwähler in einzelnen Orten vierzig oder mehr Wahlmännercandidaten auf seinem Stimmzettel

notieren, bezw. mündlich bezeichnen müfste. Die Regierungsvorlage schlug nun vor (§. 28, Absatz 3 und 4 der R. W. O.), dafs für Orte von mehr als 1000 Wahlberechtigten[1]), wo also mehr als 10 Wahlmänner zu wählen sein dürften, die politische Behörde ermächtigt werde, nach Territorialprincip („nach örtlicher Zugehörigkeit") den gegebenen Urwählerverband in einzelne Urwählerwahlkörper aufzutheilen und diesen „nach Maßgabe der für die einzelnen Gemeindebezirke ermittelten anwesenden Bevölkerung" Wahlmänner zuzuweisen (1387 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses, XI. Session, Seite 10 f.). Diese Bestimmung bedeutet nichts Geringeres, als dafs die politische Behörde zu bestimmen hat, ob die Wahl der Wahlmänner als Listen- oder als Einzelwahl in der betreffenden Gemeinde vorzunehmen ist.

Gewifs, wenn die Urwahl nicht als Wahl anzusehen ist, wenn sie bloß eine Gebäranstalt für vortreffliche Wähler sein soll, bei einer nicht politisch gedachten Urwahl hat diese Bestimmung gar nichts Bedenkliches. Sie ist gewifs nur ein neues Reis der verstaatlichten Wahl. Anders muss aber diese Bestimmung erscheinen, wenn man in Erwägung zieht, dafs sie gerade die größeren Provinzstädte (Olmütz, bisher Eger, Reichenberg!!) trifft, wo die Urwahl einen eminent politischen Charakter besitzt, wo theilweise die Urwahl durch geheimes Stimmrecht gesetzlich socialisiert und in ihrem politischen Charakter anerkannt wurde. Hier ist wohl eine solche Bestimmung schon vom gesetzlichen Standpunkt kaum verfassungsmäßig. Man berücksichtige doch, welche außerordentliche Verschiebungen des Ergebnisses bei Listen- oder Einzelwahl möglich sind. Man gibt damit die Entscheidung oft ganz in die Hände der politischen Behörde. Diese ist nicht einmal so weit gebunden, dafs sie sich für Einzelwahl *oder* Listenwahl entscheiden müfste. Sie kann beide nebeneinander einführen, ganz wie sie es braucht. Um sich vorzustellen, welche Macht damit der politischen Behörde (Bezirksbehörde) gegeben wird, braucht man die Verhältnisse nur zu vergrößern. Man denke hier etwa an den Fall, dafs man ihr bei directer Wahl anheimgäbe, die Abgeordneten fürs ganze Kronland mit Listenwahl, also mit einem Schlag durch die *gesammte* Bevölkerung oder nach einzelnen Wahlkörpern mit Einzelwahl wählen lassen, bspw. in Böhmen! Im ersten Falle würde dann, wenn kein Compromifs zustande kommt, wohl nicht *ein* deutscher Abgeordneter gewählt werden. Man kann aus dieser Bestimmung ersehen, wie das Wahlrecht in den größeren Städten der fünften Curie mit der Einführung der indirecten Wahl noch im einzelnen verunstaltet werden müfste. Gesetzlich hat man damit neuerlich bekräftigt, die Urwahl ist nicht politisch, sie darf es nicht sein, und auf Grund dieser Legaltheorie wird der Behörde keine geringere Ermächtigung ertheilt, als die gelegentliche Ernennung von Abgeordneten.

Man hat es freilich im Hause gefühlt, wie bedenklich diese Bestimmung ist. Man hat mit Recht von einer neuen Wahlgeometrie

---

[1]) Thatsächlich kann es sich hier bloß um die *Städte* in der allgemeinen Wählerclasse handeln, denn nur diese können mehr als 1000 Wahlberechtigte haben.

gesprochen, welche hier nach freiem Ermessen stattfinden kann. Die Frucht dieser Bedenken ist die Einschaltung der Worte in den Gesetzestext gewesen, dass „Einvernehmung der Gemeinde" nothwendig ist.

Aber diese Vorschrift ist ein Schlag ins Wasser. Andererseits macht man den Bock zum Gärtner.

Zufolge dieser Bestimmung braucht jetzt die politische Behörde die Gemeinde bloß zu *fragen*, wenn sie Wahlgeometrie treiben will, mit der bloßen Anfrage und ihrer Beantwortung sind die formalen Voraussetzungen des Gesetzes erfüllt. Wie die Antwort ausfällt, ist ganz gleichgiltig. Geht die Behörde vom Gemeindegutachten ab, so hat sie höchstens eine gewisse Erregung zu befürchten. Allzutragisch wird die allfällige Reaction schwerlich zu bewerten sein. Wie sehr die politische Behörde diese zu schätzen wissen wird, hängt von ihrer Nervenstärke, von ihrem politischen Takt, sowie insbesondere von der Heftigkeit ihrer politischen Wünsche ab. Sind diese wirklich so heftig, dass die Behörde sich entschließt, die Wahlergebnisse zu beeinflussen, wird sie durch diese Bestimmung kaum abgeschreckt werden.

Aber es ist nicht minder bedenklich, wenn die Gemeinde wirklich gehört wird. Die Gemeindevertretung beruht zumeist auf privilegiertem Wahlrecht. Die hier vertretenen socialen Gruppen sind meist andere oder nur theilweise in größerem oder geringem Umfang identisch mit den breiten Massen in der allgemeinen Wählerclasse. Sie stehen vielleicht im Kampfe mit ihnen bei der Reichsrathswahl. Wenn sie nun über Listenwahl oder einzelnwahl zu entscheiden haben, so disponieren sie über Vertretungsfragen Dritter. Sie sind Richter in eigener Sache. Es ist sogar anzunehmen, dass sie schlimmer sein werden als die politische Behörde. Diese hat vielleicht häufig gar kein Interesse am Ergebnis der Wahl, als das, der Gemeindevertretung liebenswürdig entgegenzukommen und die Gemeindevertretung, in diesen Fragen oft versierter als die politischen Beamten, wird noch öfter das irritamentum malorum sein.

Wenn aber die Bezirksbehörde über diese Urwahlgeometrie zu entscheiden hat, so würde also eine autonome Gemeinde als Bezirksbehörde sich selbst jede beliebige Geometrie bewilligen können. Beide Competenzen würden hier zusammenfließen. Doch der letzte Absatz von §. 28 verhindert diese Möglichkeit und schreibt vor, dass die Zuständigkeit an jene politische Behörde devolviert, „welcher die Gemeinde unmittelbar unterstellt ist". Unter unsern obigen Voraussetzungen wird man kaum widersprechen können, wenn jemand diese Specialbestimmung billigen sollte.

Wir wollen aber ebensowenig einen Laut von uns geben, wenn der Freund dieser Bestimmung die Gesammtregelung ceteris paribus doch noch die beste und taktvollste von den möglichen Combinationen nennen sollte, mag sie auch dem Zuge nach Selbstverwaltung in Wahlsachen nicht volle Rechnung tragen. Nur hätte man uns nicht in eine solche Verlegenheit bringen sollen. Und diese Verlegenheit würde mit der Erstreckung der indirecten Wahl auf Städte unvermeidlich[1]).

[1]) Wie hätte wohl dieser Conflict mit Beibehaltung des indirecten Systems vermieden werden können? Etwa durch gesetzliche Festlegung einer Urwahlgeometrie

Wie sehr dieses System noch in anderer Beziehung an den Rand des Grabes gebracht wurde, hat bereits ein früherer Zusammenhang gelehrt. Wir meinen damit, dass die charakteristische Einheit des Wahlortes vollständig verlassen werden müsste.

Aber es gibt noch mehr Anhaltspunkte dafür, dass diesem System das Zügenglöcklein läutet. Die Novelle hat in seinen bisher geschlossenen Ring Bresche geschossen. Ließ man allerdings mit Vernachlässigung der Analphabetenfrage die Ungleichheit der Länder bestehen, war freilich bloß eine individualisierende Behandlung der übrigen Technik möglich. Als einer dieser individualisierenden Versuche zur Reform unserer Wahltechnik erweist sich die grundsätzliche Behandlung des indirecten Wahlrechts.

Halb Verschleppung, halb Zugeständnis wurde nämlich das indirecte System endgiltig verländert, freilich nicht formell, aber thatsächlich. Die Competenz des Reichsrathes bleibt, aber sein formelles Reichsrecht wird ein Rahmengesetz, in welches die Landesgesetzgebung ihre Imperative schreiben kann. §. 7 C. Absatz 2 des neuerlich geänderten Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung bestimmt jetzt: „In Ländern jedoch, in welchen durch landesgesetzliche Bestimmungen die unmittelbare Wahl der Landtagsabgeordneten in der Wählerlasse der Landgemeinden festgesetzt wird, sind auch die Mitglieder des Abgeordnetenhauses in der Wählerclasse der Landgemeinden, sowie in sämmtlichen Wahlbezirken der allgemeinen Wählerclasse unmittelbar durch die Wahlberechtigten zu wählen[1])". Das ist eine Concession an die Autonomisten, aber nicht an die Autonomie.[2]) Die autonomistischen Gefühle sollen geschont, die Landtagsgesetzgebung soll nicht durch die concurrence déloyale der Reichsgesetzgebung zu besserem Wahlrecht gedrängt werden. Vielleicht nöthigte auch die Ausdehnung des indirecten Systems, welche zur Aufrechterhaltung des bisherigen Wahlsystems und zur Einführung der geplanten Curie unumgänglich geworden war, zu Zugeständnissen, welche das bestehende System dann doch zerstörten.

Mit dieser Frage wurden aber auch alle Detailfragen (R. W. O. §. 8 b), §. 29, al. 2, vielleicht auch §. 8 a), al. 2, mit §. 32, al. 4), verländert. Eine beispiellose Rechtszersplitterung muss die nothwendige Folge sein — sie wurde mit kaltem Blute vorbereitet — welche heute von der Regierung nicht abgewehrt werden kann, ohne dass jeder Fortschritt in der Wahltechnik gefährdet wird. Mit der uniformierenden Tendenz gienge übrigens auch der einzige technische Vortheil der Individualisierung verloren. Wir kommen noch darauf zurück.

---

vor jeder Wahl? Oder wäre es soviel besser gewesen, Einverständnis zwischen Gemeinde und politischer Behörde vorzuschreiben? Gewiss. Die Nothwendigkeit einer Einigung zwingt zu beiderseitigen Zugeständnissen. Aber sind diese Zugeständnisse immer segenvoll? — Und wenn diese versöhnliche Wirkung nicht eintritt?? — Oder sollte nach dem Gesagten die Gemeinde allein zuständig sein? Die politische Behörde soll es aber schon aus Gründen der verfassungsmäßigen Höflichkeit auch nicht sein.

[1]) Diese Bestimmung kann gleichzeitig als Modell für alle übrigen zahlreichen Verländerungen der Wahltechnik dienen.

[2]) An diese materiell auch schon deshalb nicht, weil die Regierung anscheinend eine uniforme Regelung in den einzelnen Ländern wünscht.

Mit dieser Bestimmung sollen dem directen Wahlrechte ein paar Luken geöffnet werden, aber keine Thür.

Thatsächlich hat es sich hier um eine Verzögerung gehandelt, denn eine Anregung, die Landtage noch vor den Wahlen 1897 zu berufen, damit sie sich in dieser Wahlfrage äußern können, wurde kurz abgelehnt. Aber man überschätzte hier die Wirkung einer Übertreibung, nämlich die treibende Macht der städtischen Massen aus der fünften Curie, denen man zum allergrößten Theile indirectes Wahlrecht verschrieben hatte, und man unterschätzt vielleicht die Bedeutung der Zugeständnisse selbst.

Doch hat diese Entscheidung schon jetzt Früchte getragen. Hatte man im Staatsgrundgesetz selbst allgemein directes Wahlrecht für die einzelnen Länder in Aussicht genommen, so war es nicht mehr angemessen, einer allfälligen Abschaffung des indirecten Wahlrechts in den einzelnen Landesgesetzgebungen die Vorlage zur Sanction zu versagen. Auf die Landtage selbst wurde aber ein verstärkter Druck ausgeübt, zur directen Wahl überzugehen, weil sie damit auch über die directe Wahl für den Reichstag zu verfügen haben[1]). Mit jedem Tage kann man deutlicher sehen, dass dieser Passus im Staatsgrundgesetze ein nicht unbeträchtlicher Erfolg der Anhänger des directen Wahlrechts war. Insbesondere scheint es, als ob ein Theil der Gegner jeder Veränderung des Wahlmodus früher mit den Gesinnungsgenossen im Abgeordnetenhaus zu einer geschlossenen Gruppe vereinigt, jetzt in die Landtage von Westösterreich zersplittert, den besten Theil ihrer Kraft eingebüßt hätten. Mühsam und auf Umwegen wird jetzt anscheinend ein Effect erreicht werden, den man unverschleiert im Abgeordnetenhause nicht durchdringen lassen wollte, nämlich Sanction der directen geheimen Wahl für ganz Österreich mit Ausnahme gewisser Länder.

Thatsächlich haben bereits drei Landtage (Krain, Niederösterreich und Böhmen) seither ihr Landtagswahlrecht verbessert, sie haben heute somit durchaus directes Wahlrecht für Land und Reich; Salzburg dürfte demnächst folgen, es fehlt dem Gesetzentwurfe nur noch die kaum zweifelhafte Sanction. Und in anderen Landtagen wagen die Gegner keine offene Schlacht mehr.

Laisierung des Wahlcommissärs. Zugleich musste man auch den Fall vorsehen, dass die erwähnte staatsgrundgesetzliche Bestimmung nicht auf dem Papier bleibt. Auch gab es schon im Anhang der Novelle mehrere Wahlkörper mit directem Wahlrecht. Dies stellt aber bedeutende Anforderungen an den Beamtenapparat, besonders wenn man bedenkt, dass sich der Staat vorbehält, zu jeder Wahl einen Wahlcommissär zu stellen. Die Urwahl konnte man bagatellisieren, ihre verwaltungstechnische Ausführung im Gesetz war dürftig-verschwommen und bagatellisierte sie in der That ganz offenkundig. Die Praxis gab ihren Theil dazu, begünstigt von der geringen Theilnahme der Urwählerschaft, namentlich auf dem Lande. Die directe Wahl ist aber

[1]) Man vgl. z. B. in den Beilagen zu den Berichten des böhmischen Landtages 1895, II., XV., den Bericht des Landesausschusses, betreffend die Einführung directer Wahlen in den Landtag u. s. w. vom 28. December 1896, wo diese Gefühle lyrisch zum Ausdrucke kommen.

sorgfältigeren Bestimmungen unterworfen. Die öffentliche Controle ist viel intensiver und duldet keine Vernachlässigung. Hier kann der Wahlcommissär nicht im Wagen vorüberfahren, hier muss er durch längere Zeit dem Wahlact beiwohnen. Gerade diese verwaltungstechnische Schwierigkeit war es, welche man bisher den Anhängern des directen Wahlrechts entgegensetzen konnte.

Man musste dieser Schwierigkeit beizukommen suchen und man fand einen Ausweg in der Laisierung des Wahlcommissärs. Diese Lösung deckt sich technisch mit jener im Deutschen Reich, wo bereits im Wahlgesetze für den norddeutschen Bund (§. 9) das Geschäft des Wahlcommissärs („Vorsteher") als Laienamt festgesetzt wird. Formell wäre eigentlich nichts einzuwenden gewesen, wenn ein Privater schon vor der Novelle zum Wahlcommissär bestellt worden wäre. Ursprünglich heißt es in den Landtagswahlordnungen, dass der Vorstand der politischen Bezirksbehörde einen „Abgeordneten" als Wahlcommissär zu bestimmen hat. Unsere Reichsrathswahlordnung qualificierte den zu bestellenden Wahlcommissär auch nicht näher, expressis verbis wurde also die Beamtenqualität nicht gefordert. Allein die Pedanterie der Praxis hätte wohl einen Laiencommissär nicht zugelassen. Auch wäre die Bevölkerung obstinat gewesen. — Man wäre, solange man nicht in der Lage oder gewillt ist, diese Laiencommissäre zu bezahlen, immer nur auf den guten Willen, auf den Ehrgeiz des einzelnen angewiesen, und das genügt nicht. Man musste in allen Fällen der Bereitwilligkeit versichert sein, und bleibt das Angebot aus, so versagt der ganze Vortheil der Bestimmung. Die Novelle geht darum weiter und stellt „im Falle unmittelbarer Wahlen in der Wählerclasse der Landgemeinden und in der allgemeinen Wählerclasse" das Amt des Wahlcommissärs in den Wahlkreisen der Wahlbezirke als ein Ehrenamt auf, „zu dessen Annahme jeder Staatsbürger verpflichtet ist." (§. 32 R. W. O. Absatz 4.)

Man kann also bemerken, dass der directen Wahl die Laisierung des Wahlcommissärs auf dem Fuße folgt, wie die directe Wahl der Socialisierung und Demokratisierung des Wahlrechts. In der That stehen auch Laiencommissäre und Socialwahl in einem näheren Zusammenhange, und der technische Fortschritt ist zugleich evolutionistische Consequenz. Vielleicht können wir abermals das deutsche Gesetz heranziehend eine Probe auf unsere Rechnung machen. Es brachte allgemeines Wahlrecht, war ein Menschenalter vor uns in der Lage, diese Erfahrung zu machen und kommt zu dem Ergebnis: „Die Function der Vorsteher, Beisitzer und Protokollführer bei der Wahlhandlung ... und der Beisitzer bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in den Wahlkreisen kann **nur** von Personen ausgeübt werden, welche kein unmittelbares Staatsamt bekleiden."

Grundsätzlich ist diese Bestimmung gewiss zu billigen. An sich bedeutet eine allzu intensive active Mitwirkung des Staates bei der Wahl einen Widerspruch mit den Voraussetzungen des verfassungsmäßigen Lebens. Dieses beruht auf der Voraussetzung, dass die Bevölkerung reif wurde, Trägerin der Verwaltung (im weitesten Sinne des Wortes) zu sein. Die Wahl ist eine Organisationsthätigkeit dieser Bevölkerung.

Hier will sie sich für die maßgebende Mitwirkung organisieren. Vielleicht ist auch nicht zu leugnen, dass dem constitutionellen Leben ein gewisses Misstrauen in die Executive wesentlich innewohnt. Dieses entspringt nur dem Gedanken der Controle. Es liegt nun gewiss ein doppelter Widerspruch darin, wenn die Bevölkerung, zu so großen Aufgaben berufen, die verhältnismäßig kleine der freien Selbstorganisation nicht zuwege bringen sollte und wenn die Execution, gegen welche das constitutionelle Leben eine nimmermüde Opposition hervortreibt, ihre eigenen Gegner organisiert und bevormundet. Auch hier begegnet uns der oft gestreifte Widerspruch, eine so weitgehende Bureaukratisierung des Wahlgeschäftes kann nur vom Standpunkte des verstaatlichten Wahlrechts logisch gutgeheißen werden.

Auch rein technisch ist der Gedanke nicht unsympathisch, ein Individuum aus dem Stande der Privatpersonen die Verantwortung für die Vorgänge der Wahl tragen zu lassen, die Verantwortlichkeit, welche auf der sich selbst organisierenden Bevölkerung ruhen soll, wird solchermaßen in passenden Centren localisiert. Auch liegt darin eine ebenso schätzenswerte politische Erziehung der Bevölkerung.

Wer freilich Gelegenheit gehabt hat, sich zu überzeugen, wie ausgezeichnet manche reifere Beamte das Geschäft eines Wahlcommissärs versehen, wird sich kaum der Hoffnung hingeben, dass die Laiencommissäre bei dem Stande unserer politischen Erziehung die autoritäre Unbefangenheit ihrer Amtsvorgänger zu ersetzen imstande sein werden. Materiell bedeutet diese Zulassung vielleicht eine Herabminderung der Wahlgerechtigkeit. Allein mit diesem nothwendigen Opfer erkaufen wir die wichtigen Vortheile der directen Wahl, und ein zur Autorität angespornter Laiencommissär ist in seiner Eitelkeit vielleicht doch besser als keiner. Dann kann man sich umsoweniger gegen diese Laisierung wenden, weil sie offenbar auch dem Geiste der Zeit entspricht. Leute, welche das Gras wachsen hören, behaupten sogar, dass die Reformen auf diesem Gebiete noch viel weiter gehen werden[1]), sie nennen den Laiencommissär eine contradictio in adjecto und prophezeien, dass dem Staate schließlich nur eine Wahl- und Friedenspolizei verbleiben wird. Die Aufsicht würde vielleicht nur in der Form von Wahlinspectoren geübt werden. Gewiss werden die Wahlmissbräuche dann noch größer sein als bei Lebzeiten des Laiencommissärs, allein jede Staatsform hat ihre Schwächen.

Doch wollen wir vorläufig ohne Fernrohr die näheren Lebensbedingungen dieses Laiencommissärs anschauen, dieses wunderlichen Mannes, der zwei Systeme: staatliches und sociales Wahlrecht, in einem vorstellt und zwischen beiden steht. Wie aus der bereits citierten Fassung des §. 34 al. 4 R. W. O. hervorgeht, erfolgt die Einführung des Laiencommissärs zögernd schrittweise, man geht nicht weiter als unbedingt nothwendig. Das Verwendungsgebiet des Laiencommissärs ist streng localisiert, und zwar nach zwei Richtungen: Die allgemeinen Voraussetzungen sind enger umschrieben, und ebenso der concrete Umfang der staatsbürgerlichen Pflicht zur Annahme dieses Ehrenamtes.

[1]) Vgl. die Anmerkung unten bei Wählerlisten und Reclamationsverfahren.

In der zweiten Curie (Städte) glaubt die Verwaltung mit ihren eigenen Kräften auszukommen, ebenso in den ausschließlich aus städtischem Gebiet gebildeten Wahlkörpern der allgemeinen Wählerclasse[1]), denn die R. W. O. spricht an der citierten Stelle von Wahlkreisen. Wahlkreise können aber in den Städten selbst nicht vorkommen, das ersieht man daraus, dass das Gesetz dorten, wo es die Bildung von Wahlkreisen vorschreibt (§. 8 a) al. 2 R. W. O.), nämlich „bei den Wahlbezirken, welche aus Orten der Wählerclasse der Städte und aus Gerichtsbezirken zugleich bestehen", diese Bildung von Wahlkreisen auf die Gerichtsbezirke beschränkt. In der Stadt selbst ergibt sich kein Bedürfnis. Ein Wahlkreis ist nämlich ein zu Wahlzwecken künstlich geeinigtes Gebiet mit einem gemeinsamen Wahlorte bei directer Wahl. Solche Wahlkreise werden aber nur für die vier gemischten Wahlbezirke vorgeschrieben. In den übrigen, ausschließlich aus Gerichtsbezirken gebildeten Wahlbezirken werden keine Wahlkreise geführt. Man steht vor der Wahl, entweder diese Wahlkreise als ein Kennzeichen der gemischten Wahlbezirke anzusehen und die Bestellung von Laiencommissären auf diese vier(!) Bezirke zu beschränken, was ein offenbarer Widersinn wäre, oder aber seine Verwunderung über die Vergesslichkeit des Gesetzes auszusprechen. Dieses will nämlich die Laiencommissäre offenbar auch in den ländlichen Wahlbezirken[2]) verwenden, (in diesen sind sie noch viel mehr nothwendig, als in den vier gemischten), vergisst aber ganz, dass hier keine „Wahlkreise" in Aussicht genommen sind. Somit sind die Laiencommissäre auch in diesen Bezirken zu verwenden, es fehlt aber jede Bestimmung über den Umfang ihrer Functionspflicht. Für die vier gemischten Wahlbezirke findet sich die Bestimmung, dass sie nur innerhalb dieser Wahlkreise, die im Verordnungswege zu bestimmen sind, verwendet werden dürfen; für die zehnmal zahlreicheren Wahlbezirke findet sich eine analoge Bestimmung nicht, und es bleibt der Behörde überlassen, ob sie, ohne formell ermächtigt zu sein, dennoch per analogiam vorgehen und die enge Bestimmung des §. 8 a) al. 2 ad hoc extensiv interpretieren will[3]). — Vielleicht ist es aber besser den Umfang dieser

---

[1]) Die Behörde wird wohl auch hier eine sich freiwillig anbietende Privatperson zum Wahlcommissär bestellen dürfen. Doch widerräth das Gesetz eine solche Anstellung, ohne sie zu verbieten. Es wird vielleicht Juristen geben, die aus der ausnahmsweisen Behandlung des Institutes ein Verbot folgern.

[2]) Man ersieht es daraus, dass in den gemischten Wahlbezirken nur im affilierten ländlichen Gebiete Wahlkreise geschaffen werden, um wie viel mehr in den ausgeprägt ländlichen Wahlbezirken!

[3]) Man könnte sich bei den ausschließlich aus Gerichtsbezirken gebildeten Wahlbezirken versucht fühlen, die im Anhange zur R. W. O. gesetzlich festgesetzten engen Verbände (die zu je einem Wahlorte gehörigen Gebiete) als natürliche oder gesetzliche Wahlkreise anzusehen, mit Rücksicht auf welche das Gesetz jede weitere Regelung unterlassen habe. Dieser Versuch wäre sehr bedenklich. Diese Verbände spielen allerdings im indirecten Wahlrechte die Rolle von Wahlkreisen, doch ist es sehr zweifelhaft, ob man sie mit den Wahlkreisen der directen Wahl zusammenwerfen darf, und für diese allein gebraucht das Gesetz den Namen Wahlkreis. Ferner haben diese gesetzlichen Wahlkreise die unangenehme Eigenschaft, beim Übergang zur directen Wahl zu verschwinden. Am schwierigsten ist aber, dass sie ungleich größer sind und der staatsbürgerlichen Pflicht einen ungleich größeren

laiencommissarischen Functionspflicht auf die neuen Gruppenwahlorte, bezw. selbstständigen Wahlgemeinden übertragener Weise einzuschränken. Diese Analogie enthält indessen zweifellos einen Widerspruch. Denn nur die „Gruppenwahlorte" entsprechen einigermaßen den „Wahlkreisen", betreffs der Gemeinden ist die landesgesetzliche Regelung grundsätzlich von der reichsgesetzlichen nach §. 8 al. 2 verschieden. Wenn schon der Gesetzgeber mit seinen „Wahlkreisen" auch an die Landesgesetzgebungen gedacht haben sollte, kann er wohl nur eine analoge Lösung vorgesehen haben. — Letzte Möglichkeit: Annahme einer Verländerung der Functionspflicht nach §. 8 b) als Annex der Wahlortsfrage!

Die Landtagswahlordnungen von Niederösterreich und Krain haben mit Einführung des directen Wahlrechtes in den Landgemeinden diesen wahltechnischen Fortschritt acceptiert. Nun gehen sie gleich weiter und legen auch dem Ehrenamte in den Städten den Charakter einer allgemeinen Staatsbürgerpflicht zugrunde[1]). Nicht minder in jüngster Zeit Böhmen.

Dieser Functionär darf nur, wie aus der äußerst unglücklichen Fassung hervorzugehen scheint, innerhalb des Wahlkreises, in welchem er wohnt, verwendet werden, also nicht einmal im ganzen Bezirk. Die Landtagswahlordnungen von Niederösterreich und Krain gehen hier viel weiter und erweitern unbesonnener als unsere R. W. O. die ökonomische Last dieser Bestimmung. Der einzelne Staatsbürger ist hier verpflichtet, die Function eines Commissärs auch am entgegengesetzten Ende des Landes anzunehmen, zu schweigen und die Kosten zu tragen. Die R. W. O. begrenzt wenigstens das Gebiet; sein Umfang ist aber so geregelt, dass diese Last einen wechselnden Umfang erhalten kann. Mit der Annahme einer Verländerung der Functionspflicht cessiert in den drei Ländern auch für die Reichsrathswahl jede örtliche Begrenzung.

Daraus, dass dieser Laiencommissär keine Entschädigung erhält, erwachsen aber verschiedene Übelstände. Schon die enge Begrenzung seiner Pflicht auf ein bestimmtes Territorium, auf die Nachbarschaft, wird wenigstens zum Theile durch den Mangel einer Entschädigung noch nothwendiger gemacht. Die Praxis wird hier mit Recht schonend vorgehen und den einzelnen Commissären auch innerhalb der Wahlkreise nur die verhältnismäßig nächstgelegenen Wahllocale zuweisen. Man wird also den Wahlcommissär in der nächsten Umgebung zu suchen haben. Er wird infolge dessen leicht an den Parteikämpfen interessiert sein und von vorneherein nicht die Unbefangenheit des Beamten zeigen. Obwohl man aber die aus dieser neuen staatsbürgerlichen Pflicht erwachsende Belastung in der angedeuteten Weise auf ein Minimum

---

Umfang geben würden, denn sie umfassen regelmäßig mehrere Gerichtsbezirke, während die andern Wahlkreise nur Theile eines solchen sind.

Die Reise- und Functionspflicht des Laiencommissärs würde hier ebensoweit reichen müssen, wie die Route jenes Wahlmannes, der die weiteste Distanz zum Wahlorte zu durchmessen hat.

[1]) Die Bestimmung für N. Ö. findet sich im §. 26 II. der L. W O. vom 1. August 1896, die für Krain offenbar eine unmittelbare Wiedergabe im §. 29 a. E. der L. W. O. vom 5 November 1898, ebenso Böhmen mit §. 9 al. 4 des citierten Gesetzes vom 20. August 1901.

einzuschränken vermag, bringt es trotzdem die Natur der Sache mit sich, dass man wohlhabendere Elemente heranziehen wird, welche, namentlich wenn ihre politische Gleichgiltigkeit nicht außer Frage steht, den großen Massen in der fünften Curie nicht immer sympathisch und vertrauenerweckend sein werden; ihrestheils werden sie die Antipathie mit gleicher Münze vergelten. Anderseits wird man nur bei der politisch aufgeweckten Bevölkerung Geneigtheit und Verständnis für die Geschäfte eines Wahlcommissärs zu erhoffen haben. Würde man aber ärmere Personen mit diesem Amte betrauen, ohne dass man in der Lage ist, ihnen auch nur eine ähnliche Entschädigung zu gewähren, wie sie etwa als Zeugengebür im Gerichtsverfahren in Aussicht genommen ist, so würde das zwar viel zur Versöhnung beitragen und auch dem allgemeinen Stimmrecht entsprechen, indem der allgemeinen politischen Mitwirkung auch die active Selbstbetheiligung bei den Wahlgeschäften hinzugefügt wird. Man käme jedoch nur vom Regen in die Traufe. Die Reisediäten und der Verdienstentgang des den ärmeren Classen entnommenen Regierungsvertreters würden von der politischen Partei, der er angehört, vergütet werden müssen, und das wäre in der That ein Tableau! Als Material für diese so heikle Auswahl können pensionierte Staatsfunctionäre und dgl. noch am besten in Betracht kommen, vorausgesetzt, daß sie kein zu hohes Alter zeigen. Im ganzen derselbe Vorrath, aus welchem man auf dem Lande die staatsanwaltschaftlichen Functionäre nimmt. Man wird nach dem Gesagten das Gesetz, welches einen vorsichtigen Gebrauch des Laiencommissärs vorschreibt, nicht unbegründet finden.

Das Gesetz wird eher ganz andere Vorwürfe zu hören bekommen. Das Gesetz hat seine Absicht, diesen Laiencommissär unter seine besondere Obhut zu nehmen, nicht zu Ende geführt. Seine weitere Behandlung ist wenig liebevoll, denn er tritt uns eigentlich in recht unvollständiger Toilette entgegen. So heikel seine Aufgaben sind, man hört nichts von einer Pflichtenangelobung oder Beeidigung. Beim Beamten konnte diese Verfügung begreiflicherweise fehlen, aus dem Fehlen dieser Vorschriften ließ sich sogar schließen, dass unter dem nicht näher qualificierten Wahlcommissär ohnedies schon ein beeideter Functionär, also ein Beamter, zu verstehen sei. Beim Laiencommissär war es sicher nur Vergesslichkeit. Oder ist das Pathos unserer Wahlgesetzgebung im Schwinden und ihre Gleichgiltigkeit im Steigen?

Trotzdem hat diese Neuerung der Wahlverwaltung eine bedeutsame Geschmeidigkeit gegeben, welche das Vordringen des directen Wahlsystems ungemein erleichtert. Das indirecte System und seine Anhängerschaft hat mit dieser Entschließung einen gewaltigen Stoß erhalten.

Directe Wahl und Wahlort.

Der grundsätzliche Übergang zu directem Wahlrecht stellte aber unserer Verwaltung noch weitere Probleme, welche freilich in Ländern mit durchaus directem Wahlrecht schon lange keine Probleme sind. Diese Aufgaben erwachsen aus den eigenthümlichen Siedelungsverhält-

nissen auf dem Lande. Die Isolierung der ländlichen Wählerschaft war die stärkste technische Stütze des indirecten Systems, als man noch annahm, dass die Wähler zusammen kommen müssen. Dieselbe Isoliertheit erschwert die technische Durchführung jener Grundsätze, welche die directe Wahl nahe legt. Geht auch die directe Wahl von dem Grundgedanken aus, dass die Wähler nicht zusammenzukommen brauchen, wird es doch aus bloßen Gründen der Verwaltungstechnik nothwendig, Wahlcentren zu schaffen. Auch die Öffentlichkeit der Wahl, die öffentliche Controle, die Wahrung des Wahlgeheimnisses macht es wenigstens beim Stande unserer heutigen Wahltechnik unmöglich, die Wähler unmittelbar von Haus zu Haus abstimmen zu lassen. Bei Einrichtung dieser Wahlcentren muss man nun nothwendig dafür sorgen, dass dem Wähler die Aufsuchung des Wahlortes thunlichst erleichtert werde. Belgien gewährt z. B. „in gewissem Umfange freie Eisenbahnfahrt zum Wahlorte [1])." Eine erste Voraussetzung in diesem Zusammenhang ist: Durchführung des Gedankens, dass der Wähler so nahe als möglich seinem Wohnsitze abstimmen kann. In der Stadt spielt diese Frage kaum eine Rolle, gar sehr auf dem Lande. Je weniger hier diese Conjunctur erreicht wird, umso illusorischer wird des einzelnen Wählers Recht, umso geringer ist sein praktischer Wert zu beziffern; weil die Schwierigkeiten, es auszuüben, unverhältnismäßig steigen. Insbesondere den Wählern der breiten Massen kann man auf diese Weise ihr Wahlrecht sehr verkümmern, denn diese werden durch die Berufsarbeit intensiver in Anspruch genommen, durch allfällige Reisespesen härter getroffen. Umsomehr wird sich bei ihnen die Erfahrung bewähren, dass die Wahlbetheiligung im selben Maße abnimmt, in welchem die Entfernung zum Wahlorte wächst. Die Partei kann hier nicht so ausgiebig eingreifen, wie beim Wahlmann.

Freilich könnte man einwerfen, dass sich solche Aufgaben bereits aus der Durchführung der Urwahl im indirecten System ergeben. Wenn man die Urwahl bereits als eine ernste Wahl betrachtet, gewiss, nach der Intention des Gesetzgebers, wie wir wissen, durchaus nicht. Die Urwähler werden hier gar nicht als Wähler gedacht, es kam hier bloß darauf an, dass nur soviele zusammen kommen, dass der Verwaltungsact zustande kommt. Auch ein einziger Urwähler genügt. Auch er allein kann vielleicht den Vogel schießen. Vom Gesetz wird diese „Wahl" so zwanglos und so gemüthlich als möglich gedacht. Unter einem derartigen Gesichtspunkte kann es noch coulant erscheinen, wenn man die Gemeinde als engsten Verband unbeschadet ihrer Volkszahl zum Wahlort bestimmt.

Anders bei directer Wahl. Es liegt entschieden im Charakter unserer Gesetzgebung, diese Form der Wahl ernster zu nehmen als die Urwahl. Je mehr die Wahlgesetzgebung socialisiert wurde, umsomehr tritt dieser Zug hervor, umsomehr soll er hervortreten. Hier muss man

---

[1]) Vgl. Triepel „Wahlrecht und Wahlpflicht", Dresden 1900, S. 22. Triepel citiert in der Anm. Code électoral Art. 172 bis (eingeführt durch Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 1896) Pasinomie S. 167 und dazu königl. Verordnung vom 24. Juni 1896 (ebenda S. 238).

die Gruppen von Wählern, welche nach einem gemeinsamen Wahlorte zu gravitieren haben, so abfassen, dass sich möglichst viele von den zuständigen Wählern betheiligen können. Dieses Ziel drängt nach einem engen Verband und wird, je weiter die Wahlberechtigung reicht, aus bereits berührten Gründen, zu einem brennenden Problem eines socialen Wahlrechts. Im Deutschen Reich hat man sich denn auch in der That bei allgemeinem Wahlrecht wesentlich für die Ortschaft[1]) entschieden und genau umschrieben, wann mehrere Ortschaften zusammengefasst werden können. Bei uns wurde diese Frage erst jetzt actuell, doch nicht, wie es hier sehr wohl möglich gewesen wäre, ex professo einheitlich für das ganze Reich entschieden, sondern abermals in der bekannten Weise verländert (§. 8 b) der R. W. O.).

Die Fassung dieses §. stellt der Landesgesetzgebung formell frei, ob sie die Ortschaft oder die Ortsgemeinde als letzten Verband, als Wahlort qualificieren will. Soweit sich schon jetzt erkennen lässt, wurde überall für die Ortsgemeinde entschieden.

In N. Ö. sollen schon Ortsgemeinden mit mehr als 250 Einwohnern Wahlorte bilden (§. 7 L. W. O.). Somit ergibt sich der gleiche Wahlortschlüssel für die Reichsrathswahl. Kleinere Ortsgemeinden wählen in der Regel zusammengelegt mit den nächstgelegenen Landgemeinden desselben Gerichtsbezirkes in den zu bildenden Gruppenwahlorten. Die Gruppenwahlorte bestimmt der Statthalter nach Einvernehmung des Landesausschusses im Verordnungswege (al. 2). Man sieht dieser Bestimmung an, mit welcher Mühe sie der Regierung abgerungen worden sein mag, sie trägt ihre Genealogie förmlich an der Stirne. Thatsächlich hat kein weiterer Landtag ähnliche Zugeständnisse erlangt.

In N. Ö. ist die Competenz, welche der Behörde mit al. 2 des §. 7 eingeräumt wird, nicht so bedenklich, es fehlt an einem ausgedehnten Absatzgebiet, denn die Ortsgemeinden von 250 Seelen abwärts werden nicht so häufig sein. Gefährlicher wird die Bestimmung erst in Krain und Böhmen, wo ceteris paribus erst die Ortsgemeinden von 500 Einwohnern aufwärts eigene Wahlorte bilden sollen, oder in Salzburg, wo nächstens die Ortsgemeinde von 400 Einwohnern aufwärts einen eigenen Wahlort abgeben wird (§. 13 des beschlossenen Entwurfes).

---

[1]) Das Wahlgesetz spricht im §. 6 al. 2 zwar den Wunsch aus, dass die Wahlorte „möglichst mit den Ortsgemeinden zusammenfallen sollen", allein das Reglement zur Ausführung des Wahlgesetzes für den Reichstag des norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 (R. G. Bl., 1870, Nr. 17, später für das Deutsche Reich adoptiert) erklärt im §. 7 al. 1 und 2: „Jede Ortschaft bildet der Regel nach einen Wahlbezirk für sich. Jedoch können einzelne bewohnte Besitzungen und kleine, sowie solche Ortschaften, in welchen sich Personen, die zur Bildung des Wahlvorstandes geeignet sind, nicht in genügender Anzahl vorfinden, mit benachbarten Ortschaften zu einem Wahlbezirk vereinigt, große Ortschaften in mehrere Wahlbezirke getheilt werden" Nach Laband „Staatsrecht" und v. Seydel in den Annalen 1880 „Der Deutsche Reichstag" ist diese Aufzählung taxativ, woran wohl nicht zu zweifeln ist. Miquel hat gleichwohl im deutschen Reichstag gelegentlich das Gegentheil behauptet. Dehnbar sind diese Bestimmungen freilich noch immer, allein allzu crassem Missbrauche ist ein Riegel vorgeschoben. Denn die vereinigten Orte dürfen über eine bestimmte Seelenzahl nicht hinausgehen (vgl. im Folgenden §. 7 al. 3 des Reglements.)

Neben diesen landesgesetzlichen Bestimmungen haben wir aber noch eine besondere reichsgesetzliche, welche sich aber nur mit den bekannten vier gemischten Wahlbezirken befasst. Diese umfassen dasjenige ländliche Gebiet, welches als erstes schon in der Novelle selbst directes Wahlrecht erhielt. Hier wird die Behörde nach dem bereits im früheren Zusammenhang erwähnten §. 8 al. 2 ermächtigt, ohne jede Ingerenz der Reichsvertretung das ländliche Gebiet in Wahlkreise einzutheilen. Vorgeschrieben wird bloß der Verordnungsweg. Diese besondere Regelung für vier Wahlkörper ist heute bloß historisch zu erklären. Für unsere Gesetzestechnik ist es nicht uninteressant, dass auch schon die Novelle von 1896 historische Bestandtheile aufweist.

Die Grundsatzlosigkeit in der Behandlung unserer Frage wird dadurch freilich noch erhöht. Für die „Wahlkreise" ist nämlich keine Seelengrenze vorgeschrieben. Es können also neben Gemeinden von mindestens 250, 400 oder 500 Seelen auch Wahlorte von beliebiger, auch weit geringerer Seelenzahl gebildet werden. Auch Ortschaften können hier selbständig herangezogen werden. Von dieser an sich sympathischen Möglichkeit wurde indessen kein Gebrauch gemacht. Regelmäßig hat die politische Behörde einen Wahlort nur einer Mehrzahl von Gemeinden zugewiesen. Der Wähler hat in diesen „Wahlkreisen" oft beachtenswert weit zur Wahl, sein Gang zur Wahl ist schon eine Reise[1]), das kommt daher, weil die Wahlkreise sehr groß gefasst worden sind. Greifen wir z. B. auf gut Glück im Gerichtsbezirke Blansko die Wahlkreise Blansko und Jedownitz heraus, so lassen sich mindestens 4701, bezw. 6291 Seelen nach dem Bevölkerungsstand von 1890 berechnen.

Verwaltungstechnische Beurtheilung. Im Grunde kommt diese Lösung sehr unerwartet. Die directe Wahl soll also in diesem Punkte noch mehr bagatellisiert werden als die Urwahl. Bei dieser war die Gemeinde unter allen Umständen Wahlort, (für die Landgemeindencurie unklar §. 10 a) Absatz 1 und 2, für die allgemeine Wählerclasse dagegen vollständig klar man vergl. §. 10 b) al. 2, mit größter Schärfe §. 28 al. 2 der R. W. O.). Für die directe Wahl soll aber nicht die Gemeinde als solche, sondern erst eine näher qualificierte Gemeinde eines eigenen Wahlortes würdig befunden werden. Der Salzburger Landtag wollte denn auch, wie ich höre, von dem Grundgedanken ausgehen, dass auch bei der directen Wahl die Gemeinde als solche schlechthin Wahlort sein soll, allein es gelang ihm nur, von den 500 Seelen, welche die Regierung verlangte, einen 20-proc. Nachlass zu erwirken. So sagt man wenigstens. Auch der jüngste bereits erwähnte Entwurf des kärntnerischen Landtages (§. 9 letzter Absatz) adoptiert[2]) das Gemeindeprincip: „Jede Gemeinde ist (hier) Wahlort."

---

[1]) Man vergl. aufs geradewohl die Entfernung der Gemeinde Adamsthal zu ihrem Wahlorte Kiritein, Gerichtsbezirk Brünn, G. Freytags Handatlas für den politischen und gerichtlichen Verwaltungsdienst, Wien 1901. S. 8. — Leider ist hier die Lage der kleineren Gemeinden nicht zu ersehen.

[2]) Beilage XLVIII. zum stenographischen Protokoll u. s. w. Sess. 8. Wahlgemeinde 1901.

In der That ist es in vieler Hinsicht verlockend, von der Ortsgemeinde auszugehen. Sie bildet eine Art natürlichen Verband, man kann an eine bereits gegebene administrative Eintheilung anknüpfen und unmittelbar den bereits vorhandenen Apparat der communalen Verwaltung heranziehen, nicht zu vergessen, dass mit diesem Gemeindeprincip gewöhnlich auch schon passende Örtlichkeiten gegeben sein werden.

Thatsächlich will auch die Regierung, welche gerade in diesem Punkte einen außerordentlichen Einfluss auf die Entschließungen der Landesgesetzgebung übt, nichts anderes, als das reine Gemeindeprincip. Allein sie glaubt es nur bei größeren Gemeinden zulassen zu dürfen, und als größere Gemeinde qualificiert sie, der Systematik unserer officiellen Statistik folgend, erst die Landgemeinde von 500 Seelen ab.

Nicht überall aber liegen die physischen Verhältnisse so günstig, wie in Kärnten, wo die Gemeinde mit wenigen Ausnahmen überhaupt nicht weniger als 500 Seelen zählt, wo somit das Gemeindeprincip mit dem von der Regierung gewählten Schlüssel der Hauptsache nach zusammenfällt. Wenn die Regierung doch bloß die Gemeinde von 500 Einwohnern aufwärts als Wahlorte zulassen will, gelangt sie in anderen Ländern nothwendig zu einer durchgreifenden Scheidung der Gemeinden in qualificierte und nicht qualificierte. Mit der Wahlortsfähigkeit erhalten die ersteren Gemeinden als solche ein neues Privileg, eine eigene Gerechtsame, für die übrigen aber wird ein besonderes Verwaltungsnetz nothwendig, mit welchem das Land neu überzogen werden muss. Man kann dieses Princip als gemäßigtes Gemeindeprincip bezeichnen.

Die Gründe der Regierung sind theils social-, theils verwaltungstechnischer Natur. Nur größeren Gemeinden traut sie die erforderliche Capacität, das taugliche Menschenmaterial zur Bildung der Wahlcommissionen zu. Und in der That, trotz Laisierung des Commissärs muss diese in den kleineren Gemeinden noch immer Schwierigkeiten bereiten, das umsomehr, als für die directe Wahl rein physisch ein größerer Apparat geeigneter Personen vorausgesetzt wird. Bei der indirecten Wahl sollte die Commission laut §. 28 R. W. O. al. 7 aus drei Personen bestehen. Gemäß §. 33 al. 1 und 2 zählt die Wahlcommission bei directer Wahl außer dem Commissär noch ein halbes Dutzend Mitglieder. Somit sind die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Bevölkerung mit Einführung der directen Wahl gestiegen, ohne dass sich in den sonstigen Verhältnissen der kleineren Gemeinden irgendetwas geändert hätte. Diese verwaltungstechnischen Gründe rechtfertigen es also einigermaßen, wenn wider Erwarten die örtliche Galanterie bei der directen Wahl weniger groß gerathen ist, als bei der indirecten. Die materielle Regelung verlangt womöglich noch sorgfältigere Ausführung. Der technische Apparat lässt es aber ohne Bedenklichkeit in der Bildung der Wahlcommissionen nicht zu. — Auch steigt mit Zersplitterung in kleine Wahlorte die mühevolle Langwierigkeit in der Zusammenfassung der Wahlergebnisse und erreicht ihren Gipfel im Gebirge. Bei indirecter Wahl, wo das Wahlergebnis selbst (in Figur des Wahlmannes) zweibeinig gewandelt kam, oder, wie namentlich in

Kärnten (!), häufig ausblieb, ohne weitere Berücksichtigung zu beanspruchen, fiel diese Schwierigkeit freilich fort[1]).

Gewiss, diese Bedenken sind sehr beachtenswert, nur sind sie gewiss mit der 500-Seelengrenze nicht so eng verknüpft, wie es nach der besonders nachdrücklichen Vertheidigung des Schlüssels durch die Regierung scheinen könnte, welche bekanntlich auf strenges Einhalten dieses Schlüssels dringt.

Wie es scheint, concurriert mit dem verwaltungstechnischen noch ein uniformierendes Motiv. Man wünscht eine gleichmäßige Regelung in den einzelnen Ländern. Allein schon heute wäre dieses Streben eine Utopie. Es bestehen nämlich schon gegenwärtig erhebliche Unterschiede. Man erinnere sich an die bereits obenerwähnten Abweichungen[2]). Somit ließe sich die Gleichförmigkeit lediglich de futuro verstehen. Doch würde dieses Princip den wichtigsten Vortheil der Veränderung vereiteln und dem gemäßigten Gemeindeprincip seine individualisierende Kraft entziehen. Schon heute nehmen Spötter an der Willkürlichkeit der 500 Anstoß und höhnen, dass ein rechtzeitig geborener Säugling, ein zur guten Stunde eingefangener Dieb, einer ganzen Gemeinde für ein Jahrzehnt das Privileg der Wahlortsfähigkeit verschaffen kann und den Gemeindegenossen eine Wahlfahrt in eine Nachbargemeinde erspart, dass anderseits eine Epidemie, ein einziger Todesfall die örtliche Wahlbequemlichkeit zu kränken vermag. Geht man die Specialortsrepertorien durch, so finden sich gar nicht selten Orte an der Schneide. Die Structur unserer Gemeinden in den verschiedenen Ländern ist viel zu ungleich, als dass man sie alle unter einen Hut bringen könnte.

In der That wurde schon in der n. ö. L. W. O. die nicht unbeträchtliche Zahl von kleinen Gemeinden, welche ihrerseits wieder in nicht wenig Ortschaften zersplittert sind, durch einen besonderen Schlüssel gewürdigt. In Böhmen, wo die Verhältnisse im ganzen Großen ähnlich liegen, nicht. Ein umgekehrtes Bild bietet Kärnten mit seinen ungemein ausgedehnten, ortschaftsreichen Gemeinden. Hier ist jede Kunst vollständig überflüssig; wollte man hier der lieben Gleichförmigkeit wegen den 500-Seelenschlüssel bevorzugen, so würde man eine recht müßige Regel für Ausnahmen aufstellen, denn von 230 Gemeinden fallen wahrscheinlich nicht einmal 20[3]) unter die Grenze. Es lohnt sich also gar nicht, eine bestimmte Ziffer vorzuschreiben, da sich hier die physische Gemeinde mit der idealen deckt. Kleine Gemeinden würden aber durch eine solche

[1]) Die umfassenden statistischen Vorarbeiten, welche ein kleinerer Schlüssel voraussetzt, bereiten nur in der kritischen ersten Zeit nach einer Volkszählung erhebliche Schwierigkeiten, denn sie drängen dann zu größerer Beschleunigung. Doch kann dieser Grund ebensowenig für voll gelten, wie der Hinweis auf die steigende Geschäftslast, welche der Behörde aus einer größeren Zahl von Wahlcentren erwächst (z. B. die Beistellung einer größeren Zahl von Commissären).

[2]) Schmerzlos und ohne Umstände ließe sich bloß der tabellarische Anhang zu Vdg. vom 23. September 1896, Nr. 170 R. G. Bl., parallelisieren.

[3]) Nach dem Stande von 1890 hatte eine von diesen Gemeinden schon damals fast 500 Seelen (488), weitere fünf zählten über 450, drei mehr als 400, eine annähernd soviel, über 350 betrugen 2, je eine hatte beiläufig 350, bezw. über 300. Die untersten zählten 249 und 245. (Vergl. Specialortsrepertorium von Kärnten 1893.) Die Zahl der Gemeinden unter 500 beträgt somit 8·7%, unter 400 Seelen

Regel empfindlich getroffen werden[1]). — Die Salzburger Daten gehen auf 1890! Abweichend bringt der Bericht des Verfassungsausschusses ad Nr. 374 L. P. 1900/1901 anscheinend recht unzuverlässige Angaben pro **1900**. Hienach gäbe es gegenwärttg 10 Gemeinden von 400—500 Seelen, darunter je zwei über 460, bezw. 450 Einwohner. — So wahr es ist, dass die Gebirgsnatur die Durchführung des reinen Gemeindeprincips erschwert, so wahr ist es auch, dass sie das reine Gemeindeprincip fast nothwendig erheischt, und man darf die verwaltungstechnische Frage nicht vollkommen über die materiellrechtliche stellen.

Davon abgesehen, kann sich das gemäßigte Gemeindeprincip ganz gut bewähren, wenn man es individualisierend zur Anwendung bringt.

Als wahltechnisches Ideal muss uns vorläufig das reine Gemeindeprincip gelten. Doch auch dieses kann bei unseren schwierigen Verhältnissen nicht vollauf befriedigen. Man denke doch nur an Straßen- oder Übergangsdörfer[2]) (Schlesien, böhmisches Randgebirge).[3]) Hier vermag nicht einmal das reine Ortschaftsprincip wirklich Linderung zu bringen. Wie das Land jeder Besserung der Wahltechnik den zähesten physischen Widerstand entgegensetzt, so spottet es auch aller technischen Fortschritte. Unter solchen Voraussetzungen wäre es nicht nachtheilig, sich mehr an das französische Muster anzulehnen, von der Ortsgemeinde auszugehen und der Verwaltungsbehörde in gewissen, besonders berücksichtigenswerten Fällen Unterabtheilungen anheimzustellen. Artikel 4 der loi organique, du 30. novembre 1875, sur l'Élection des députés verordnet: „Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins chaque commune peut être divisée, par arrêté du préfet, en autant des sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs.“[4]) Gerade in dieser letzten Hinsicht ließe sich eine Unterabtheilung von 2000 Seelen aufwärts unschwer gesetzlich anordnen im bequemen Anschluss an eine Hauptkategorie unseres officiell statistischen Materiales. — Vielleicht ließe sich die Frage auch ähnlich anfassen, wie beispielsweise das Reichsvolksschulgesetz (§. 59, al. 1) die Errichtung von Schulen behandelt[5]). — Unter keinen Umständen sind wir aber heute so weit, das reine Ortschaftsprincip, wie es im Deutschen Reiche besteht, in Erwägung zu ziehen und es bleibt eine offene Frage, ob es sich überhaupt mit unseren Hochgebirgsländern verträgt? Seine technischen Vortheile würden sich gegen seine Nachtheile fast sonderbar ausnehmen

---

rechnen überhaupt bloß 4%, unter 250 gibt es heute vielleicht gar keine Gemeinde mehr. Im Gegensatz beträgt der Ausfall an Gemeinden unter 250 in Niederösterreich immerhin 13·7%.

[1]) So umfasst die bevölkerungsärmste Gemeinde Weidegg (1890, 245 Seelen) einen Flächenraum, der dem 25. Theil Wiens gleichkommt und besteht aus zwei Dörfern nebst einem Weiler. (Spec.-Orts-Rep. von Kärnten 1893, S. 5.)

[2]) Über den Begriff: Roscher, System, II., §. 75, und Schiff: Österreichs Agrarpolitik seit der Grundentlastung, I., 1898, S. 316.

[3]) Über die Ausbreitung dieser Siedelungsart, Schiff ebenda Tab. auf S. 317.

[4]) Duguit et Monnier a. a. O. pag. 331 f.

[5]) „Grundsatz ...., dass eine Schule überall zu errichten ist, wo sich im Umkreise einer Stunde .... mehr als 40 Kinder vorfinden, welche eine über vier Kilometer entfernte Schule besuchen müssen.“ — Überhaupt könnte nicht die **Schulgemeinde** zum Ausgangspunkt der Wahlortsgeometrie gewählt werden?

und namentlich in unseren kleinen Ortschaften würde es uns bald sein böses Gesicht zukehren. In seiner Entartung führt es nämlich leicht zur missbräuchlichen Zerstörung des Wahlgeheimnisses, wenn die Ortschaften zu klein gewählt werden; so wurde wenigstens schon vorzeiten im deutschen Reichstage geklagt[1]).

Politische Seite. Zuerst unglücklich in der Reichsgesetzgebung angeschnitten, dann in der Landesgesetzgebung grundsätzlich gar nicht übel angefasst, scheint die Detailausführung unseres Grundsatzes der örtlichen Wahlbequemlichkeit technisch nicht glücklich verlaufen zu wollen und verschärft somit die unangenehmen Folgen, welche der ländlichen Wählerschaft in gemischten Wahlbezirken aus der Aufhebung der indirecten Wahl erwachsen. In der fünften Curie Böhmens z. B. kann diese Thatsache nachhaltig auf die politischen Ergebnisse einwirken, denn ohne Frage werden die agrarischen Parteien geschädigt werden. — Namentlich in den classischen vier Wahlbezirken unterstützen „Gruppenwahlorte" oder Wahlkreise per 4000—6000 Seelen die ewigbedrohte städtische Minderheit. Ein Freund der ausgleichenden Gerechtigkeit wird es sympathisch begrüßen, dass hier die Behörde in ihrer Ausführungsverordnung nach §. 8 a), al. 2 R. W. O. den schwächeren Theil begünstigt, oder vielmehr der durch unsere R. W. O. wie bekannt ohnehin genug verkürzt erscheint. Ohne solche compensierende Wahlkreise stünde die Sache dieser Städte fast aussichtslos. — Innerhalb der ländlichen Bevölkerung benachtheiligt diese Lösung gerade die ärmere Wählerschaft. Wie schon in Kremsier richtig hervorgehoben wurde, steckt also in einer allzugroßen Entfernung zum Wahlorte ein mittelbarer Wahlcensus[2]). Schon dieser Gedanke verlangt nach einer Limitierung unter irgendeinen Gesichtspunkt.

Und damit berühren wir abermals einen sehr wunden Punkt der hieher gehörigen Technik. Weder bei den „Wahlkreisen" noch bei den Gruppenwahlorten, geschweige denn bei den selbständigen Wahlgemeinden ist eine Maximal-Seelenzahl für die zu schaffenden Wahlorte vorgeschrieben. Im Gegentheil, bis auf den letztgenannten Fall der vier Wahlbezirke sind die übrigen Bestimmungen dadurch gekennzeichnet, dass überall ängstlich eine Minimalzahl verordnet wird. Will man sich aber unterrichten, wie eine social gedachte Wahlgesetzgebung auszusehen hätte, so kann man abermals die deutsche Gesetzgebung heranziehen; §. 7, al. 3 das Reglements, schreibt ausdrücklich vor: Kein Wahlbezirk darf mehr als 3500 Seelen nach der letzten allgemeinen Volkszählung enthalten. Hier hat man also die obere Grenze für wichtiger gehalten, bei uns die untere. Gar bezeichnend Salzburger Entwurf (§. 13)![3]).

---

[1]) v. Seydel in den Annalen von 1880 (der deutsche Reichstag, §. 3, S. 368, Anm. 7) citiert einen Beschluss des Reichstages: „den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, die Regierungen von Mecklenburg-Schwerin und Strelitz aufzufordern, dass sie in Zukunft von der Bildung so kleiner Wahlbezirke, wie es bei diesen Wahlen, vorgekommen ist, Abstand nehmen, weil dadurch das Princip der geheimen Wahl also ein wichtiges Princip des Gesetzes, verletzt werde." — Es fehlte eben eine gesetzliche Grenze nach unten (reines Ortschaftsprincip!).

[2]) Bei Anton Springer a. a. O. S. 201 ff., Ratz, Rieger, Brestel u. s. w.

[3]) Er beeilt sich, sorgfältiger als seine Brüder, auch noch die Gruppenwahlorte mit einem Minimum ohne Maximum zu versorgen.

Der Mangel einer solchen Grenze erhöht bei uns die Bedenklichkeit der Competenz, welche, wenn auch abermals im Zuge fortschreitender wahltechnischer Selbstbestimmung sympathisch gedämpft, im wesentlichen der politischen Behörde zufällt. Die Statthalterei soll erst nach Einvernehmung des Landesausschusses die wichtige Geometrie der Gruppenwahlorte fixieren. Formell erinnert diese Regelung an jene des §. 28 al. 3, doch erscheinen hier die Formvorschriften noch mit den Garantien eines erprobten gesetztechnischen Mittels bereichert, welches aus der unglücklichen reichsgesetzlichen Apotheke herübergenommen wurde. Schon der missgeborene §. 8 al. 2, hat den Verordnungsweg vorgeschrieben, welcher hier die einzige gesetzliche Garantie bietet.

Mit der Bindung an den Verordnungsweg wird die Wahlortsfrage als eine ernstere Verwaltungsagende herausgehoben und unter öffentliche Kritik gestellt. Die Regelung muss in großem Zug und sorgfältiger erfolgen, und endlich erhofft man davon auch eine größere Stabilität. Mit a. W.: Gewisse Schwächen der Verwaltung sollen benützt werden, die Mühlen der Freiheit zu treiben.

Wahlzeit.

Auch Zeitpunkt und Dauer der Wahlhandlung spielen für die Wähler der erwerbenden Classen häufig eine entscheidende Rolle und bestimmen nicht minder als die Lage des Wahlortes den praktischen Wert zahlreicher Wahlberechtigungen. Mithin bilden die zeitlichen Bestimmungen ein nothwendiges Element in einer Wertlehre des Wahlrechts, wie wir sie oben skizziert haben. Somit verlangt diese Frage als ein weiteres wichtiges Problem einer socialen Wahltechnik eine gesetzliche Behandlung, welche notabene hier viel weniger Schwierigkeiten bereitet, als alle Fragen der Wahlgeographie. Auch hier kann uns die reichsdeutsche Wahlbestimmung formell zum Muster dienen. §. 9 al. 2 des Reglements trifft eine allgemein präcise Bestimmung, welche materiell freilich nichts weniger als mustergiltig ist. „Die Wahlhandlung beginnt (nämlich) um 10 Uhr vormittags und wird um 6 Uhr nachmittags geschlossen," so dass die für die erwerbenden Volksschichten, namentlich für die Arbeitermassen so überaus wichtigen Morgenstunden unbenützt in Wegfall kommen. Unsere Praxis zeigt sich in diesem Punkte weit freigebiger, obwohl sie durch keinerlei Bestimmung gebunden ist, sondern bloß durch die Kräfte der öffentlichen Meinung von Fall zu Fall reguliert wird. Vielleicht eben deshalb! Trotz alledem ein etwas primitiver kränklicher Zustand.

Mündliches und geheimes Stimmrecht unserer Gesetzgebung.

Mit dem directen Wahlrecht ist schon heute ausnahmslos geheime Abstimmung verbunden. Soweit dieses vorgedrungen ist oder noch vordringen wird, erscheint somit bei uns der sociale Charakter des Wahlrechts zur vollen Anerkennung gelangt. Aber auch für den Bereich des

indirecten Wahlsystems sollte allfälliger Socialisierung in Zukunft Vorschub geleistet werden. So wurden in dieser Hinsicht zwei Socialisierungsversuche unternommen. Der eine Socialisierungsversuch, betreffend die zweite Stufe, ist vollständig verunglückt, aber gerade dieser hat vollständig eingeschlagen und für die zweite Stufe der Doppelwahl, für die Wahlmännerwahl, durchaus geheimes Stimmrecht ergeben (vgl. oben). Der einzige Punkt, in welchem eine Socialisierung beim indirecten System möglich, ist die Urwahl, ihr gilt der zweite weniger erfolgreiche Socialisierungsversuch.

Für die Socialisierung der Urwahl wurde derselbe Weg gewählt wie für die Einführung des indirecten Systems: materielle Verländerung der ganzen Frage. Bis zur Novelle war die Abstimmungsform für die Urwahl an den Stand der Landtagswahlordnungen in den einzelnen Ländern um den 2. April 1873! gebunden, genau so, wie das materielle Wahlrecht bis zur Wahlreform von 1882 an denselben Normal- oder Stichtag gebunden gewesen war. Infolge dessen kam der Reichsrathsurwahl die Socialisierung: geheimes Stimmrecht für die Urwahl, nur in jenen wenigen Ländern zugute, wo sie bis zum 2. April 1873 in der Landtagswahlgesetzgebung schon vorgedrungen war (also nur in Böhmen, Gesetz vom 17. Jänner 1870, Niederösterreich, Gesetz vom 20. Mai 1870, Tirol, Gesetz vom 19. März 1870 und endlich Salzburg mit Gesetz vom selben Datum wie in Böhmen)[1]. Die weitere Entwicklung in den Landtagswahlordnungen konnte auf das Reichsrathswahlrecht keinen weiteren Einfluss haben, die Entwicklung war abgeschnitten. Mit der jetzigen Bestimmung des §. 29 al. 2 R. W. O. wird der Bann gebrochen, es werden die seitherigen allerdings mageren Ergebnisse in der Socialisierung der Landtagsurwahl auch für das Reichsrathswahlrecht dieser Länder adoptiert. Auch soll jede künftige Socialisierung unmittelbar auf das Reichsrathswahlrecht zurückwirken. Dieses soll künftig nicht mehr zurückbleiben.

Seit 1873 bis zur Wahlreform 1896 war allerdings in der Landesgesetzgebung recht wenig geschehen. Bloß Oberösterreich hatte mit Gesetz vom 5. Februar 1891 seine Urwahl in den Landtag socialisiert. Andererseits für die Zukunft wird diese Bestimmung schon deswegen nicht sehr praktisch sein, weil der morsche Zustand des indirecten Systems keine Reform des Wahlmodus zu überdauern vermöchte. Eine Reform wird sich nicht mehr mit dem geheimen Stimmrecht für die Urwahl begnügen, sondern muss das indirecte Wahlsystem selbst wegfegen. Einen Beweis dafür bietet Krain, welches in der That bis zu seiner Landtagswahlreform vom 5. November 1898 mündliche Urwahl gehabt hat und ohne jedes weitere Zwischenstadium sofort zu directem Wahlrecht übergegangen ist. Dasselbe Bild wird sich vielleicht nächstens in der Steiermark herausstellen. In Kärnten ist sogar der dee analoge Vorgang schon beschlossen.[2] Ja, man wird schließlich behaupten müssen, dass

[1] Man sieht überhaupt, dass alle die genannten Gesetze zeitlich fast zusammenfallen. U. a. scheint hervorzugehen, dass zu dieser Zeit der grundsätzliche Widerstand der Regierung gegen die Socialisierung der Urwahl aufgehört haben muss.

[2] §. 37 des Entwurfes.

gerade der §. 41, nach welchem die Abgeordnetenwahl ohne Ausnahme geheim sein muss, nicht zum geringsten Theile von der directen Wahl abhalten wird. Die mündliche Urwahl mag den Anhängern des indirecten Wahlrechts noch eine der lieblichsten Rosinen sein. Hat man sich zur geheimen Urwahl verstanden, so beißt man gewöhnlich auch ins directe Wahlrecht. Daher ist neben einem anderen bereits erwähnten Motive der §. 41 der wichtigste Hort der indirecten Wahl und hebt den §. 29 al. 2 in seiner praktischen Wirksamkeit auf.

In den Landtagen braucht aber die mündliche Urwahl zu ihrer Abschaffung zwei Drittel Mehrheit, somit ist es jetzt für das einzelne Land nicht leicht, zu einer geheimen Reichsrathsurwahl zu gelangen, immerhin ein Beleg, wie sehr diese Erledigung der Wahlmodusfragen einer Verzögerung gleichkommt, und eine Erklärung, warum in den einzelnen Ländern bis 1896 wenig geschah.

Noch unerfreulicher ist es, wenn wir von aller Zukunftsmusik absehen und den heutigen Stand der Dinge in Betracht ziehen. Die Frage nach der Socialisierung der Urwahl ist in der fünften Curie schon deshalb wichtig, weil, wie wir hörten, unmittelbar durch das Wahlgesetz das indirecte Wahlrecht eine maßlose Ausdehnung erfahren hat, weil es für die fünfte Curie das Wahlsystem par excellence bildet. Die Urwahl in der allgemeinen Wählerclasse soll sich nach der Urwahl in den Landgemeinden richten. Nun ist aber, wie aus dem unmittelbar Vorstehenden zu ersehen, die Urwahl bloß in 4 Ländern socialisiert, somit auch, weil die Urwahl der relevante Punkt ist, die ganze Wahl. In drei weiteren Ländern (Krain, N. Ö., Böhmen) ist das Wahlsystem seit der Novelle überhaupt direct geworden und somit ist auch die Abstimmung durchaus geheim (§. 41 R. W. O.). In allen übrigen Ländern, also Kärnten, Steiermark, Vorarlberg, Dalmatien, Galizien, Mähren, Schlesien, Küstenland ist die Urwahl mündlich. Von den 33 Wahlkörpern der fünften Curie in diesen Kronländern haben bloß 4 directes, 29 indirectes Wahlrecht. Somit ist die Urwahl in 29 Wahlkörpern mündlich, darunter in großen Provinzstädten, was insbesondere bei den sechs Wahlkörpern in Mähren, bei den zwei in Schlesien, vielleicht noch bei den drei Wahlkörpern in der Steiermark Hervorhebung verdient. Diese Nichtsocialisierung der Urwahl in zum Theile sehr entwickelten Ländern ist politisch von großer Bedeutung. Sie bedeutet eine abermalige Verschiebung zu Ungunsten der abhängigsten Classen der allgemeinen Curie. In der technischen Entwicklung unseres Wahlrechts bedeutet auch diese Neuausbreitung des mündlichen Stimmrechts einen entschiedenen Rückschritt, der gleichfalls für die Zugeständnisse der Verländerung des Wahlmodus maßgebend gewesen sein mag.

Wir wissen, wie diese Überhegung des mündlichen Stimmrechtes von den Schöpfern der Novelle vertheidigt werden würde: offenbar mit Hilfe der Analphabeten.

Aber selbst aus der grundsätzlichen Zulassung der neuen analphabetischen Wähler erfloss die Nothwendigkeit einer durchaus mündlichen Urwahl keineswegs. Wir haben oben die technische Verbindungsmöglichkeit von mündlichem oder geheimem Stimmrecht erwähnt. Hier wird mancher

mit Recht einwenden, dass eine solche Combination nur dort in Aussicht genommen werden kann, wo die Zahl der lesekundigen Wählerschaft mindestens eine beachtenswerte Minderheit darstellt. Sonst zahle sich doch ein zweigestaltiges Abstimmungssystem gar nicht aus. Nun lehrt aber interessanterweise die Statistik, dass selbst in unseren rückständigsten Ländern, wie Galizien, Dalmatien, Bukowina, Istrien, die Zahl der lesekundigen Wählerschaft schon heute oder in absehbarer Zukunft eine Höhe erreicht haben wird, mit welcher die Einführung der doppelten Abstimmung zweckmäßig erscheinen könnte. Wir setzen bei dieser Muthmaßung voraus, dass die Fortschritte der Elementarbildung von 1880 bis 1890 sich mindestens constant erneuern[1]). Unter dieser Voraussetzung ist die Behauptung erlaubt, dass die lesekundige Wählerschaft in den Städten Galiziens schon heute die 50 Procent erreicht oder überschreitet[2]). Mindestens in den Städten Galiziens wäre also die Combination beider Systeme bei der Urwahl (allgemeine Wählerclasse) sachlich gewiss ins Auge zu fassen. Weit schlimmer steht es allerdings auf dem Lande, und auch in der Bukowina, namentlich in Dalmatien, wird der günstige Stand Galiziens lange nicht erreicht. Aber auch hier wird sich für die Städte die Zweckmäßigkeit einer solchen Maßregel wohl bald erweisen. Jedenfalls wäre eine facultativ oder obligatorisch zweiförmige Abstimmung noch befriedigender als der widerspruchsvolle heutige Zustand, der den Analphabeten die geheime Wahl in der Städtecurie, Wahlmännern (4. und 5. Curie) sogar im ganzen Land preisgibt und ihnen den Zutritt ins Haus eröffnet hat.

Thatsächlich sollen mit den letzten Wahlen, durch die wohlwollende Neutralität ermuntert, Analphabeten in das Haus eingezogen sein, d. h. es wurden Leute zur gesetzgebenden Körperschaft des Reiches gewählt, welche in ihrer Heimat vielleicht mündlich abstimmen mussten, weil sie das einfache Wahlgeschäft sonst nicht zuverlässig besorgen könnten. Auf die Analphabeten also darf man sich nicht berufen, an sie hat man bei dem Rummel schwerlich gedacht.

Die unglückliche Behandlung der Analphabetenfrage hat aber noch eine weit ernstere Folge, über die man sich im allgemeinen wenig ehrlich Rechenschaft gibt. Sie reduciert die angebliche Stärke der fünften Curie

---

[1]) Die österreichische Statistik behauptet aber: „je weiter das elementare Unterrichtswesen bereits vorgeschritten ist, desto rascher geht es auch seiner Vervollkommnung entgegen."

[2]) Die statistische Centralcommission würde die Interessenten zu weiterem Dank verpflichten, wenn sie ihren rühmenswerten Eifer in Wahlsachen auch der Analphabetenfrage zuwenden würde, derzeit sind wir nur auf das wenig schlüssige Material in XXXII. angewiesen — die Belege für die Behauptung im Text finden sich im 1. Heft, Tab. 23 und 24. Genaueren Einblick erhalten wir noch verhältnismäßig aus dem 3. Heft, Tab. 47. Es wäre möglich die Analphabeten im Alter von ungefähr **22** (21?) bis 70 Jahren zu berechnen, doch hätte diese Wahrscheinlichkeitsrechnung keinen lohnenden Überzeugungswert. Nach dem voraussichtlichen Ergebnis könnte z. B. Galizien auf 1000 keine 700 analphabetische Wähler zählen, Istrien keine 650. Zur allgemeinen Orientierung liefert bereits Tab. 47 verhältnismäßig günstige Zahlen. — Mit geringerer Ungenauigkeit können wir hinzufügen, dass die junge Wählergeneration Galiziens (bis zu 30 Jahren) auf 1000 Wähler nur 611·09 Analphabeten zählt, Dalmatien 768·40.

von 72 Mandaten auf weniger als fünf Dutzend. Mehr als zwölf entfallen nämlich auf typische Analphabetengegenden, zählen also für den politischen Besitzstand der fünften Curie nicht mit.

Wählerlisten und Reclamationsverfahren.

Aber nicht nur in den großen, relevanten Fragen der Wahltechnik versagt unsere Novelle vollkommen, sie läßt auch in weiteren wichtigen Einzelnheiten viel zu wünschen übrig. Wir greifen die Behandlung der Wählerlisten heraus. Eine permanente Liste ist freilich bei allgemeinem Wahlrecht nicht ohneweiters denkbar, daher auch in Frankreich und im Deutschen Reiche nicht verfügt. Wohl hat Württemberg eine elegante Lösung[1]) dieser Aufgabe gefunden. Hier ist eine eigene ständige Ortscommission mit Führung und Ergänzung der Liste betraut. Sie setzt sich aus Mitgliedern des Gemeinderathes und einer eigenen ständigen Bürgerorganisation: des Bürgerausschusses[2]), zusammen. Der Gemeindevorsteher und ein Beamter — der Gemeindepfleger — gehören dieser Commission an[3]). Man könnte übrigens das Laienelement in freier Weise in solche ständige Commissionen berufen, also nicht bloß Mitglieder der Gemeindeverwaltung. Ein Theil davon könnte jedenfalls von der staatlichen Behörde berufen werden; denn eine vollständige Communalisierung solcher Listen ist gar nicht wünschenswert. Die Competenzen dieser Commission könnten successive gesteigert und die Staatsverwaltung langsam entlastet werden. Die Heranziehung des Laienelementes selbst wäre grundsätzlich nur zu billigen[4]), wie bereits an anderer Stelle ex professo auseinandergesetzt wurde.

Unsere R. W. O. hat aber in einer anderen Weise für die Vergesellschaftung der Mitarbeiten an den Wählerlisten gesorgt. Welch ein

---

[1]) Art. 1 des Gesetzes, betreffend die Wahlen der Städte und Oberamtsbezirke für den Landtag, und Art. 2.

[2]) Dieser ist historisch zu erklären, vergl. Gaupp, bei Marquardsen, Württemberg.

[3]) Der Vortheil, den das für die Sorgfalt der Ausarbeitung hat, und der besondere Vortheil bei Auflösung des Hauses bedarf wohl keiner Erwähnung.

[4]) Die Entwicklung drängt unverkennbar dahin. Der böhmische Landesausschuß veranstaltete anläßlich der mißglückten Landtagswahlreform von 1896/97 eine Enquête unter den Bezirksausschüssen über einschlägige Fragen. Der Bericht des Landesausschusses, betreffend die Einführung directer Wahlen in den Landtag des Königreiches Böhmen in den Landgemeindewahlbezirken vom 28. December 1896, Beilagen zu den Berichten des böhmischen Landtages 1895 II. XV. erzählt davon auf Seite 5: „Mehrere Bezirksausschüsse haben jedoch auch in diesen Punkten Änderungen in Vorschlag gebracht, welche zumeist die Tendenz verfolgen, sowohl die Verfassung der Wählerlisten und das Reclamationsverfahren, als auch die Einsetzung der Wahlcommissionen und die Vornahme des Scrutiniums einer intensiveren, ja der ausschließlichen Ingerenz der autonomen Organe, namentlich der Bezirksausschüsse, zu unterwerfen.

Mehrere Äußerungen enthalten auch Anträge, welche sich auf andere Fragen beziehen, als z. B. die Beseitigung des dem Vorstande der politischen Behörde zustehenden Rechtes, bis zum Wahltermine Berichtigungen des Wählerverzeichnisses von amtswegen vorzunehmen (in §. 4 al. 2 des böhmischen Entwurfes von 1897 nicht berücksichtigt!!)." — Die élection sans lutte (S. 11) bedeutet auch hier einen Gipfel.

intimer Reiz liegt in der Reclamationsfrist, welche dem Wähler der fünften Curie nach §. 25 R. W. O. eingeräumt ist! Sie beträgt acht Tage, nicht um einen Tag länger als die Reclamationsfrist in der Städte- oder Landgemeindencurie und um sechs Tage weniger als in der Curie des Großgrundbesitzes.

Nun bedeuten die Wählerlisten, namentlich in den Städten der fünften Curie, eine schwere Last für die Gemeinden, diese werden der Mitwirkung der Bevölkerung bedürftig. Zur eigenen Entlastung bürden sie auch den Wählern allerlei Nachweise auf. Die Reclamation wird auf diese Weise zu einer regelmäßigen Form der Mitarbeit von Seiten der Bevölkerung. Diese Mitarbeit und somit das Gelingen der Wählerlisten wird nun a priori durch eine so kurze Frist abgeschnitten und beeinträchtigt. Sie bedeutet aber noch mehr.

Man kann bei den unwissenden rechtsunkundigen Massen der allgemeinen Wählerclasse nicht erwarten, dass der einzelne regelmäßig in der Lage sein wird, sein Wahlrecht geltend zu machen. Er wird in der kurzen Zeit vielleicht von niemandem aufmerksam gemacht werden und würde muthmaßlich häufig seines Wahlrechts verlustig gehen, wie sich wohl mancher Gegner der fünften Curie wünschen wird. Allein dieser politische Zweck, der allenfalls mit dieser knappen Fristsetzung beabsichtigt sein könnte, wird doch in starkem Maße vereitelt. Die Fristsetzung fördert nur die Tendenz zur Vergesellschaftung des Reclamationsverfahrens, welche von vorneherein mit der Zulassung so unbeholfener, noch ungeschulter Wählermassen vorhanden sein mag.

Nicht der einzelne Wähler reclamiert, es reclamiert die Partei, eine Erscheinung, welche wir in Wien symptomatisch beobachten konnten. Die Partei verhindert solchermaßen in wohlthätiger Weise den sonst nothwendigen Ausfall zahlreicher Wahlberechtigungen. Mitunter freilich wird sich erst aus diesem Anlass eine zartere Beziehung zwischen Wähler und Partei ergeben, der Wähler, welcher der Partei das Wahlrecht dankt, wird ihr leibeigen. Wohin der Erlöste politisch geräth, wird manchmal von jener Partei abhängen, welche sein Wahlrecht zuerst reclamiert.[1]) Damit offenbart sich aber die Misère, welche es hat, wenn der einzelne das thatsächliche Wahlrecht nicht der Gnade des Gesetzes, sondern irgendeiner Partei dankt, wenn das Wahlrecht erst durch Association zur Existenz gelangt. Es hat dies einen sehr bedenklichen Zug.

Daran anschließend können wir also constatieren, dass das neue Gesetz sich oftmals gegen den wichtigen Grundsatz, den einzelnen im Besitz und in der formalen Ausübung seines Wahlrechtes (siehe oben Abschnitt 1) unabhängig zu machen, vergangen hat. Im Gegentheil, die Novelle räumt der Partei sehr wichtige Competenzen ein, die Reclamation, die Organisation der Wahlmännerreisen, die Bestreitung derselben und zur Schadloshaltung eine Besteuerung ihrer Wählerschaften. Auch sonst haben wir gezeigt, dass die Novelle technisch mit dem Parteiwesen zu rechnen genöthigt ist, selbst dort, wo die Bestimmungen zum Parteileben im unversöhnlichen Gegensatz stehen. Andererseits unterdrückt wieder

[1]) Als Geschäftsführerin mit oder ohne Auftrag. Vgl. Seite 15 im 1. Abschnitt.

die Novelle durch indirecte Wahl, mündliche Urwahl und andere Bestimmungen, welche nur auf das alte verstaatlichte Wahlrecht hinweisen, die für die unteren Classen so unumgänglich nothwendige Entwicklung ihrer associativen Kräfte. Das Ergebnis in technischer Hinsicht ist: Unfreiheit des einzelnen, Abhängigkeit von der Partei, Unfreiheit der Partei, also so ziemlich das Gegentheil von dem, was in der Welt mehr oder weniger klar als Hauptprincip einer Wahltechnik gelten mag (Abschnitt 1). Ein technisch verfehltes Wahlgesetz muss aber auch politisch unglücklich sein.

Politische Consequenzen.

Diese Folgerung ist in der That dreifach zu belegen.

Unmittelbar aus unseren entwickelten materiellen und technischen Prämissen ergibt sich, dass die fünfte Curie keine genauere Prognose auf die Ergebnisse eines effectiven allgemeinen Wahlrechts ableiten lässt. Unsere Prämissen sind vollständig unzuverlässig. Die fünfte Curie ist hier nicht orientierend, sondern eher irreführend, und damit erscheint eigentlich die Feuerprobe auf das allgemeine Wahlrecht, von der eingangs dieses Abschnittes die Rede war, abgethan. Ergänzt wird diese Constatierung durch die weiteren Punkte.

Ein weiterer Zweck war aber, wie wir hörten, einer *neuen* Bevölkerungsgruppe zum Worte zu verhelfen. Es konnte sich hier nur um Gruppen handeln, welche überhaupt vom Wahlrechte ausgeschlossen gewesen waren. Also nicht etwa um jene unteren Elemente solcher socialen Gruppen, welche nur infolge einer den Census nicht erreichenden Steuerleistung durch eine mehr oder weniger willkürliche Fixierung des Census von ihren wahlberechtigten Berufscollegen abgeschnitten waren, Kleingewerbetreibende, Bauern, Häusler u. dergl. Ihre Zahl ist außerordentlich groß, sie beträgt 19 Procent der Gesammtwählerschaft in der fünften Curie[1]). Obwohl bis dahin nicht activ wahlberechtigt, fanden diese Leute schon bisher ihre Vertretung in der ihrer Berufscollegen. Nun waren aber die bisherigen Wählermassen von vorneherein außerordentlich stark in der neuen Wählerclasse (s. oben und ferner Ende des 2. Abschnittes). Sie waren politisch interessiert und gar nicht schlecht geschult. „Sowohl in den Wahlbezirken mit directem, wie in jenen mit indirectem Wahlrechte betheiligten sich am stärksten die Duplicitätswähler mit 72·8, bezw. 39·2 Proc. (Österr. Stat. XLIX., 1. Heft)."[2]) Jetzt stießen die eben

[1]) Man kann nämlich die Stärke dieser Wählergruppe identisch ansehen mit der Ziffer jener Gruppe von Wählern, welche zwar Gemeindewähler sind, ohne aber das Duplicitätswahlrecht zu besitzen. (Ö. Stat. XLIX. VI. = **952.810** Personen = 19·0 Proc.) Sie gehören ohne Ausnahme zur direct besteuerten Bevölkerung und zwischen dieser und der übrigen that sich vor dem neuen Personalsteuergesetz eine tiefe Kluft auf, welche für die Wahlen von 1901 allerdings gemildert wird, weil hier die Wirkungen der Steuerreform schon maßgebend waren. Immerhin sind die Unterschiede im wesentlichen noch heute charakteristisch.

[2]) Bezeichnend wird der Unterschied nur für die ausgedehnten überwiegenden Gebiete des indirecten Systems, wo die Agitation keine solche Rolle spielen kann, wie in den „16" Wahlkörpern des directen Systems, von denen 7 große Städte sind. Bei den Urwahlen betheiligen sich 1897 nach Obigem die Duplicitätswahlberechtigten

erwähnten social blutsverwandten Elemente zu ihnen und bildeten mit ihnen einen gewaltigen festen Stock = 55·5 Proc. der Gesammtwählerschaft!![1]). Diese ralliierten Elemente wollen wir die oberen Schichten der allgemeinen Wählerclasse heißen. Unter ihnen waren wieder die unteren Kategorien der Städte- oder Landgemeindencurie mit den anschließenden Elementen in der allgemeinen Wählerclasse ziffermäßig am stärksten und mussten den natürlichen Gruppierungspunkt bilden, wenn es den oberen Schichten überhaupt gelingen sollte, die Mehrheit im Wahlkörper zu finden. Von den unteren Schichten kommt wieder das Gesinde (insbesondere ländliches Gesinde) nicht als eine eigene parteibildende Kraft in Betracht, es bildete nur den verlässlichen Anhang der oberen Schichten und konnte leicht zur politischen Unterstützung der stärksten Gruppe unter diesen aufgeboten werden, welche somit sehr leicht zur Mehrheit werden musste. Die restierenden Elemente der unteren Schichten waren sonach jedenfalls von vorneherein eine Minderheit. Auch sie musste sich um die stärkste Gruppe sammeln. Politisch bot dazu noch die meiste Aussicht das Industrieproletariat, welches aber nur sporadisch und sehr local hinreichend dicht vertreten war, um eine erfolgreiche Mehrheit um sich krystallisieren zu können. Je mehr man die oben entwickelten Grundsätze der Minoritätenentwicklung vernachlässigte, je größer man die Wahlkörper nahm, je agrarischer dadurch die Wahlkörper werden mussten (vergl. oben), umsomehr mussten die localen Vortheile dieser besonderen Parteientwicklung verloren gehen. In großen Wahlbezirken mussten auch ihre ohnehin starken Gegner starke Gegenpositionen finden. Die mündliche Urwahl, die Nichtsocialisierung derselben musste den Schwerpunkt der allgemeinen Wählerclasse noch höher rücken, als er sich schon von vorneherein zu stellen Lust hatte, und die allgemeine Wählerclasse musste damit zum überwiegenden Theile zu einer Doppelvertretung von Duplicitätswählern werden, zum allergeringsten Theil eine Neuvertretung,

---

mit 39·2 Proc., die verwandten, oben im Texte gekennzeichneten anstoßenden Gruppen der allgemeinen Wählerclasse mit 33·1 Proc., die übrigen neuberechtigten socialen Gruppen nur mit 14·1 Proc., freilich dürfte hier die schwache Betheiligung auf dem Lande stark drücken. Wie groß die Betheiligung an den städtischen Urwahlen war, erfährt man leider nicht, so wichtig es aus verschiedenen Gründen wäre.

[1]) 36·5 Proc. Duplicitätswählerschaft + 19 Proc. der eben erwähnten social zusammenhängenden Gruppen. Besonders hoch stellt sich diese Summe in einzelnen Ländern. In Vorarlberg 49·5 + 19·5 = **69·0** Proc., in der Bukowina 38·7 + 34·3 = **73·0** Proc., in Krain 39·6 + 22·9 = 62·5 Proc., in Galizien 41·7 + 21·8 = 63·5 Proc., in Dalmatien **68·2** Proc. (41·6 + 26·6) Geringer stellen sich diese Ziffern in den Städten. Für die größeren Städte, Wien ausgenommen, haben wir Anhaltspunkte. Triest bleibt wegen aparter Rechtsverhältnisse unberücksichtigt. In Graz betragen die Duplicitätswähler 32·1 Proc., die nicht privilegierten Gemeindewähler in der fünften Curie 3·7 Proc., zusammen immerhin noch 35·8 Proc., für Prag ergeben sich 31 Proc. (30·8 + 0·2), für Lemberg 43·5 Proc. (35 + 8·5), für Krakau 37·5 Proc. (29·9 + 7·6), im Durchschnitt für alle diese Städte 35·3 Proc. (28·7 + 6·6). — Die Ziffern sind schon deshalb nicht genau, weil bei allen diesen Städten (Prag ausgenommen) das in den Wahlkörper eingegliederte ländliche Gebiet in Rechnung gezogen wurde. — In den kleineren Städten dürften die beiden Summanden steigen, ihre Summe wird schließlich weit mehr betragen als 40%, für die oberen Schichten eine sehr starke Position. — Noch weit günstiger stellt sie sich auf dem Land. In diesen Daten liegt wohl eine wichtige Vorbetrachtung für eine Discussion des allgemeinen Wahlrechts.

somit Scheitern des Hauptzweckes dieser Wählerclasse. Man kann dies auch daran messen, dass die Entwicklung neuer Parteien verhältnismäßig gering war, ein Kriterium jeder Scheinreform im materiellen Wahlrecht.

Auf jeden Fall müssen wir die Vertreter der fünften Curie auf Grund dieser entwickelten Gegensätze sorgfältig scheiden in solche, welche Vertreter der oberen, und in solche, welche Vertreter der unteren Schichten der fünften Curie sind. Sie sind in der That sehr verschieden.

Hier werden aber feinere Politiker sofort einfallen und einwerfen, dass die allgemeine Curie dem Hause doch einen stärkeren socialen Einschlag verliehen habe, verfehlt könne mithin die Reform doch nicht sein. Diese feineren Politiker werden ferner sagen, dass die Vertreter der fünften Curie, auch wenn sie sich auf die oberen Schichten stützen, doch auch einen Zug nach unten bekommen, dass manchmal derselbe Mann, welcher vor Jahren Vertreter der zweiten oder vierten Curie war, wiewohl in derselben Partei verblieben, ein anderer geworden sei, ein neues Leben begonnen habe und jetzt mehr im Sinne der untersten Gruppen empfinde als vormals.

Die Optimisten unter diesen feineren Politikern werden vielleicht noch weiter gehen und behaupten, dass hier ein Ideal erreicht worden sei, dessen Verwirklichung man vom allgemeinen Wahlrecht vergeblich erhofft habe: die fünfte Curie liefere in den Vertretern der oberen Schichten regelmäßig solche Abgeordnete, welche die Interessen der Gesammtbevölkerung wahrnehmen[1]), aller Gruppen, nicht Specialisten, im Grunde wieder nur ein Postulat des hinlänglich gewürdigten verstaatlichten Wahlrechts.

Noch feinere Politiker werden darauf dreierlei zu erwidern haben.

Zunächst, dass der erwähnte, stärkere sociale Einschlag auch dann fühlbar gewesen wäre, wenn man weiter nichts gethan hätte, als die Mandate der zweiten und vierten Curie vermehren. Ausgeführt und eingeschränkt wird diese Behauptung im Folgenden.

Zweitens werden diese noch feineren Politiker wohl nicht leugnen, dass in der That das allgemeine Wahlrecht nicht, wie man glaubte, Vertreter von Gesammtinteressen liefere und dass in der That in dieser Richtung zwischen dem allgemeinem Wahlrecht und der fünften Curie ein Gegensatz besteht, dass die Vertreter der oberen und mittleren Schichten bei allgemeinen Wahlrecht weniger auf die Interessen der unteren Rücksicht zu nehmen suchen, als die Vertreter der oberen Schichten in der fünften Curie. Nur werden die noch feineren Politiker die Zweckmäßigkeit, sowie die Motive dieser Erscheinung näher zu untersuchen bestrebt sein.

Das allgemeine Wahlrecht hat vielleicht wirklich die Neigung, die Interessenconflicte zu voller Reife zu bringen. Die unteren Schichten können hier zu voller politischer Entwicklung kommen, sind sie ziffermäßig stark genug, so werden sie in der Lage sein, durch ihre Vertreter

---

[1]) Ähnlich auch der Bericht der Specialcommission des Herrenhauses. Doch ist nicht abzusehen, warum denn hier die Gesammtbevölkerung als Ganzes vertreten werden soll, wenn schon ein großer Theil, fast die Hälfte, vertreten war.

dem Zuge des parlamentarischen Lebens gemäß ihre Interessen rücksichtslos zur Geltung zu bringen. Diese volle politische Machtentwicklung der unteren Schichten veranlaßt auch die oberen zur kräftigen Gegenwehr, sie haben keinen Grund, Mitleid zu üben, gelingt es ihnen und den mittleren Schichten, sich im Wahlkampf zu behaupten, so werden ihre Vertreter nicht weniger einseitig ihr Gruppeninteresse zur Geltung zu bringen suchen.

Anders freilich in der fünften Curie; nicht für die unteren Schichten! Falls diese ihren Vertreter bei der Wahl durchsetzen, so liegt die Frage kaum anders als bei allgemeinem Wahlrecht. Wesentlich verschieden bei dem siegreichen Candidaten der oberen Schichten.

Vor allem sind diese Vertreter naturgemäß ihren Wählern verpflichtet. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Titel der Wahl. Nun sind aber ihre Wählergruppen gleichzeitig von entscheidendem Einfluß in den alten breiten Curien und haben somit über ihre zahlreichen, weit zahlreicheren Mandate zu gebieten. Für den Abgeordneten der fünften Curie eine ausschlaggebende Thatsache. Sind doch diese breiten privilegierten Curien historisch und thatsächlich das eigentliche Stammland seiner Partei: Diese hat hier ihre wichtigste Interessensphäre, während die fünfte Curie mehr ein Gebiet für Parteicolonialpolitik bildet. Daraus, also aus dem Pluralitätswahlrecht, entwickelt sich ein zweiter Titel für die Abhängigkeit der Abgeordneten der oberen Schichten in der allgemeinen Wählerclasse von ihren Wählern. Solche Vertreter müssen das in diesen privilegierten Curien hauptsächlich gebundene Parteiinteresse wahren, d. h. die Abgeordneten der fünften Curie sind also in erster Linie von anderen Curien abhängig, anderen verantwortlich und haben nach oben doppelt gebundene Hand.

Doch gibt es theilweise compensierende Umstände. In die Siegesfreude der oberen Schichten in der fünften Curie mischt sich kaum verkennbar ein eigenartiges Gefühl. Man kann fast behaupten, daß das allgemeine Bewußtsein eine gewisse Beunruhigung erfährt. Kommt mehr oder weniger deutlich die Empfindung zum Ausdruck, daß die in den anderen Curien nicht vertretene Bevölkerung um die letzte Möglichkeit einer Vertretung gebracht wurde? Empfindet man nicht das Scheitern der Novelle und die Zwecklosigkeit des betreffenden Wahlkörpers? Manche wenigstens finden im öffentlichen Bewußtsein eine Art socialen Mitleids ausgeprägt, nach ihnen scheint eine allgemeine Depression in der Luft zu liegen, als ob ein soziales Unrecht begangen worden sei, und läßt keine rechte Wahlsiegfreude aufkommen. Erinnern wir uns doch nur nochmals an die noch heute lebendige Rechtsidee, daß die fünfte Curie den Arbeitern gehöre, oder an die (heute allerdings zurückgetretene) Wahlrechtsenthaltung der oberen Schichten bei den ersten Wahlen, welche nicht bloß durch Hoffnungslosigkeit dictiert war. Der neugewählte Abgeordnete aber erscheint als Hauptschuldiger an diesem socialen Unrecht und zu gleicher Zeit als lebendige Frucht des Gesetzes, welches statt Neuvertretung Doppelvertretung ergeben hat. Drückender Gefühle kann er sich immerhin nicht erwehren. Gegen ihn richten sich auch alle Pfeile, alle die Flüche einer tief verbitterten classenmäßig geschlossenen, oft sehr

mächtigen Minderheit. In ihm verkörpert sich fast der Hass gegen die Sieger und der Tadel gegen ein schlechtes Gesetz. Gewiss deprimierende Factoren, welche den Abgeordneten alle rücksichtslose Classenpolitik widerrathen müssen. Das Gesetz, welches doch mit diesen Möglichkeiten rechnen musste, nöthigt ihn also zur Versöhnungspolitik und empfiehlt ihm politische Berechnung. Der Abgeordnete der oberen Schichten kann nämlich nicht von vorneherein rundweg und dauernd auf die Unterstützung seitens der großen geschlossenen socialen Gegnerschaft verzichten. Eine so starke Minorität bildet eine ewige Wolke über seinem Haupt und ein ständiges Erdbeben unter seinen Füßen. Auf seine eigene social geschlossene Anhängerschaft allein kann er sich nicht dauernd verlassen, in diesen ungeheuren Wahlkörpern sind eben die Wahlergebnisse viel zu unsicher[1]).

Dazu kommt noch eine gewisse Großmannssucht des einzelnen und seiner Partei, zu welcher unser abgestuftes Curiensystem selbst verführt. Gelingt es den Parteien aus den privilegierten Curien sich auch in der fünften Curie zu behaupten, so wird das umsomehr ihre Vorstellung oder ihr Pathos nähren, dass die gesammte Bevölkerung hinter ihnen steht. Der Gegensatz zu den anderen Curien, dass hier die gesammte Bevölkerung mitwirkt, verdichtet sich zur Übertreibung, dass die gesammte Bevölkerung mithut. Mit dieser Fiction, zu welcher das Gesetz selbst den Anreiz gibt, werden aber auch Pflichten übernommen.

So nöthigen Ehrgeiz, Furcht, Vorsicht und Klugheit, Gewissen und allerlei sonstige Ingredienzen den Vertreter der oberen Schichten in der fünften Curie zur Versöhnungspolitik. Er will nicht seine prekäre Lage verschlimmern. Seine Existenz hängt, wie wir zeigten, von der Frage ab, ob das Gesetz nicht schlecht ist. Er hat allen Grund, die Novelle, die ihm sein Mandat verschafft hat, ins rechte Licht zu setzen, indem er sich so sympathisch als möglich gibt. Je schlechter das Gesetz, umso liebenswürdiger muss er werden. Er wird gleichsam aus persönlichem zuschießen wollen, was dem Gesetz an socialem Gehalt abgeht. Nach oben gebunden, nach unten in ewiger Angst, ein gewissermaßen persönlich haftbarer Vertheidiger der Wahlnovelle geworden, von welcher er den größten Vortheil zieht, wird der Abgeordnete in dieser socialen Umgebung allerdings ein wenig socialisiert. Er wird zu vermitteln suchen, manche von ihnen sprechen es auch aus, dass sie Vertreter aller sein wollen, das ist allerdings die zweckmäßigste Waffe nach oben und unten, allein diese Abgeordneten sind auch rathlos wie ein Kind, das Vater und Mutter gleich liebt.

Die bisher unvertretenen Massen der allgemeinen Curie können nicht Richter, bezw. Diplomaten brauchen. Haben die anderen Curien Vertreter ihrer Interessen, so brauchen die von der allgemeinen Wählerclasse dasselbe. Wenn in einer Interessenvertretung nur ihre Vertreter

---

[1]) Anders bei kleinen oder mäßigen Wahlkörpern, welche das Problem der Minoritätenvertretung in der von uns empfohlenen Weise berücksichtigen. Hier wird dem Abgeordneten eine sorglosere Existenz gesichert und er hat bloß einen Brotgeber. Dies ist ungefähr seine Stellung bei allgemeinem Wahlrecht im Deutschen Reiche oder Frankreich.

als die einzigen Gerechten sind, so ist ihnen sehr wenig damit gedient. Sie brauchen Advocaten, so gut wie die anderen.

Noch misslicher sind aber die Folgen, welche sich im Verlaufe für die Stellung jener Abgeordneten ergeben müssen, welche sich auf die oberen Schichten der allgemeinen Wählerclasse stützen. Die Aufgabe verwickelt sich umsomehr, weil sie nicht nur unten und oben, sondern rechts und links (Land und Stadt) vertreten, versöhnen und Gottes Regiment auf Erden errichten sollen. Aber diese Versöhnung kann sich bloß in streitbaren Mehrheitsprocessen ergeben, aus dem nämlichen Grunde, aus welchem nicht alle Civilprocesse mit Vergleich schließen. Die Regierung hat eine solche Versöhnung zu versuchen, indem sie bald dieses, bald jenes Interesse bevorzugen oder zurücksetzen wird, nicht der einzelne Abgeordnete kann diese große umfassende Thätigkeit besorgen. Er ist meistens nur ein Element. Der Berufstheilung entspricht eine Sonderung und Gegensätzlichkeit der Interessen, der Differenzierung dieser Interessen entspricht eine politische Scheidung. Diese Thatsachen müssen eigentlich einen dieser allergerechtesten Abgeordneten darauf bringen, dass eine vermittelnde Stellung auf die Dauer unmöglich ist. Warum gibt es denn nicht Regierungen, welche mit Stimmeneinhelligkeit regieren?! Diese Unvereinbarkeit müsste den Abgeordneten in der Folge correcterweise dahin bringen, seine Vielseitigkeit aufzugeben, allein sein Interesse und das der Partei verführt ihn wohl leicht, an diesen Ergebnissen seiner Erfahrung vorüberzugehen. Damit wird ein gleißnerischer Zug in unser politisches Leben getragen, eine weitere Demoralisierung ex lege, eine Doppelzüngigkeit, welche sich schließlich auf die Dauer doch nicht zu behaupten vermag[1]).

In der That ist wahrnehmbar, dass einzelne Vertreter der oberen Schichten bei den wichtigsten Abstimmungen fehlen mussten. Je häufiger aber diese Abgeordneten ausbleiben, umso verlässlicher der Beweis, dass das außerordentlich heikle Experiment der fünften Curie missglückt ist. Denn diese unmöglichen Volksvertreter auf der Flucht erscheinen als die ureigensten Kinder eines solchen Gesetzes. Ihre Familienähnlichkeit ist unverkennbar.

Man kann sagen, dass es sich um sehr zahlreiche Fälle dieser Art handeln muss. Wir haben schon oben gezeigt, warum bei diesem Wahlrecht die oberen Schichten der fünften Curie in den meisten Fällen zu siegen genöthigt waren. Die kräftigsten Parteien der alten breiten Curien mussten damit in eine schwere Krise gerathen. Einmal wurden ihnen ihre eigenen Abgeordneten aus der fünften Curie wie ein Keil ins Fleisch getrieben, andererseits geriethen sie in Versuchung, dieses angedeutete frivole Spiel einer Vertretung der unversöhnlichsten Interessen wirklich aufzunehmen. Man kann schon heute erkennen, dass sich bereits einzelne dieser Parteien, eingeklemmt zwischen der alten und der neuen Curie,

[1]) Unser bürgerliches Gesetzbuch drückt aber in einer ähnlichen Situation einen interessanten Wunsch aus. §. 272 sagt: „Fallen zwischen zwei oder mehreren Minderjährigen, welche ein und denselben Vormund haben, Rechtsstreitigkeiten vor, so darf dieser Vormund keinen der Minderjährigen vertreten, sondern er muss das Gericht angehen, dass es für jeden insbesondere einen anderen Curator ernenne."

den Tod geholt haben, wenn sie auch noch so blühend aussehen. Hier soll auch gleich auf etwas hingewiesen werden, was vielleicht für die Zukunft nicht ohne Bedeutung ist.

Der Untergang dieser Parteien wird gerade durch die ruhige wirtschaftliche Arbeit des Hauses herbeigeführt werden. Diese Thätigkeit musste sie in tiefe Widersprüche verwickeln, bezw. ihre Frivolität steigern oder aufdecken. Die Thätigkeit des Hauses also ist ihr natürlicher Feind. Das könnte sie auf den Gedanken bringen, diese Thätigkeit zu stören, weil ihre Widersprüche ohne parlamentarische Arbeit latent bleiben. Aus diesem organischen Fehler der allgemeinen Curie drohen somit ernste Gefahren für die Arbeitsfähigkeit des Hauses.

Und dennoch ist ein starker socialer Einschlag im guten Sinne des Wortes nicht zu verkennen, allein dieser ist zu schwach, um die Hoffnungen zu verwirklichen, welche man an eine Socialisierung des Hauses geknüpft hat. Man versprach sich eine Milderung der nationalen Gegensätze, weil aber in der Hauptsache bloß die unteren national schärfer empfindenden Kategorien der alten breiten Curien verstärkt wurden und weil durch die im nächsten Abschnitte zu besprechenden Veränderungen in der zweiten und vierten Curie die national radicalisierende Tendenz der Wahlrechtsverschiebungen ergänzt und verschärft wurde, so ergab sich neben dem socialen gleichzeitig ein schärferer, vielleicht überwiegender nationaler Einschlag. Die socialpolitischen Flöten, welche man heute hört, können leicht durch die nationalen Trompeten übertönt werden und diese Gefahr ist umso heikler, weil die psychisch einheitlicheren nationalen Interessenconflicte von den Parteien, welche, wie oben auseinandergesetzt, in den schwierigen Wirbel zwischen fünfter und den übrigen Curien gerathen sind, ausgespielt werden könnten, um sich dem Wirrwar unversöhnlicher wirtschaftlicher Interessenvertretungen zu entziehen.

Hoffte man endlich das Haus durch die zu erwartende Socialisierung für ausgreifende Socialreformen vorzubereiten, so lässt sich schon heute sagen, dass die eingetretene Socialisierung nicht ausreicht. Das Haus ist noch immer nicht elastisch genug.

Mit diesem letzten sind aber so ziemlich sämmtliche staatspolitische Zwecke der Reform gescheitert. Das wenig Gute, das sie brachte oder auch nur vorbereitete, wurde mit den schädlichsten Einflüssen auf unser politisches Leben und mit einer weiteren Steigerung und Verschärfung der alten ungünstigen Zusammenstellung des Hauses viel zu theuer erkauft, in welcher das Kleinbürgerthum schon seit der Wahlreform von 1882 zum führenden Element in der Städtecurie geworden war.

Es hat eine Zeitlang geschienen, als ob die fünfte Curie in den Landtagen Nachkommenschaft erhalten sollte. Doch mag es als ein nicht minder interessantes als erfreuliches Symptom erscheinen, dass die zwei Landtage, die sich heute am bestimmtesten mit der Einführung einer fünften Curie beschäftigt haben, Neigung verspürten, von den Grundsätzen der allgemeinen Reichsrathswählerclasse abzugehen. Der eine von ihnen, der Kärntner Landtag, hat denn auch neulich als erster eine fünfte Curie beschlossen, die auf den Gedanken zurückgreift, welcher auch

seinerzeit bei der Schaffung der Reichsrathscurie viel besprochen worden war, nämlich (nicht ganz genau) auf den Gedanken einer Arbeitercurie. Diese erscheint hier dadurch gekennzeichnet, dass hier bloß eine in allen anderen Curien nicht wahlberechtigte Wählerschaft berufen wird.[1]) Auch diese Curie müssen wir verurtheilen, schon unter dem Gesichtspunkte, dass sich unser privilegiertes Wahlrecht in der breiten Curie auf der ganzen Linie in Auflösung befindet (man vergl. die folgenden Abschnitte). Allein hier interessiert uns nur ausschließlich der Gedanke, dass diese immerhin relativ weit großherzigere Wählerclasse eine grundsätzliche Verurtheilung der Reichsrathscurie enthält. In einer allfälligen Sanction — wir haben keinen Grund sie zu bezweifeln — läge ein beachtenswertes Bekenntnis, dass mit der Novelle von 1896 ein faux pas begangen wurde.

Dass aber diese Novelle fast gänzlich verunglückt ist, weiß nicht bloß der Kärntner Landtag, es ist auch der breiten Öffentlichkeit begreiflicherweise nicht unbekannt.

Die Aufgabe konnte hier nur dahin lauten, ihre tiefen Widersprüche analytisch und systematisch zu entwickeln, ihre Misserfolge zu beweisen. Vielleicht ist die Staatsrechtswissenschaft — diese Wissenschaft eines so lebendigen Rechts, dessen Entwicklung wir alle miterleben, nur dazu verurtheilt, in Noten zu setzen, was alle Spatzen auf dem Dache pfeifen. Unter dieser Voraussetzung ist vielleicht die vorstehende Untersuchung nicht wertlos. Ebensowenig hoffentlich als eine Anleitung zur Lectüre unserer R. W. O.

---

[1]) Bei einjähriger Sesshaftigkeit — §. 16 des Entwurfes. — Die Curie soll drei Mandate erhalten. (Art. 1) Mit ihrer Angliederung würde der Großgrundbesitz sein factisches Veto gegen Änderungen der Landesverfassung einbüßen. Denn er zählt dann nicht mehr den vierten Theil der Mitglieder.

Unser privilegiertes Reichsrathswahlrecht in den breiten Curien und die Steuerreform.

Die Unhaltbarkeit unseres Wahlsystems wird neuerdings durch die stille Wahlreform vom Herbste 1896, und zwar noch überzeugender nachgewiesen. Die Steuerreform musste auf das Wahlrecht in der Städte- und Landgemeindencurie den größten Einfluss üben und mittelbar das ganze Wahlsystem erschüttern. Schon Aristoteles[1]) begriff, dass ein unverändert gleich bleibender Census bloß ceteris paribus dieselbe politische Bedeutung behält und gieng so weit, den Geldwertschwankungen schon innerhalb kurzer Zeit den größten Einfluss auf den Census und mittelbar auf den Charakter der Verfassungen beizumessen. Darum wünscht er kurzfristige periodische Neuregelungen des Census. „Denn unterlässt man dies, so kann leicht entweder aus der Politie eine Oligarchie und aus der Oligarchie ein Dynastenregiment oder aber aus der Oligarchie eine Politie und aus der Politie eine Demokratie entstehen." Die französische Verfassung von 1791 scheint diesem Gedanken offenbar unter dem Eindruck der fürchterlichen Schwankungen des Geldes mit dem eigenartigen Census in Arbeitslöhnen nachgegangen zu sein. Der citoyen actif (III. Tit., 2. Abth., Art. II.) muss mindestens eine Steuer von 3 Taglöhnen entrichten. Art. III.: „tous les six ans, le corps législatif fixera le minimum et le maximum de la valeur de la journée de travail et les administrateurs des départements en feront la détermination locale pour chaque district." Man erreicht damit nur, dass sich der Census noch viel offenkundiger nach dem Marktpreis richtet. Das Ganze bleibt immerhin ein historisch interessanter Versuch, den Census zu objectivieren. Der Anschluss an jene ökonomische Ideenrichtung, welche nur im Werte der Arbeit constante Größen fand, ist unverkennbar[2]).

Nun eine Steuerreform von so umwälzender Wirkung wie unsere ist einflussreicher als die kurzfristigen Geldwertschwankungen, die Aristo-

[1]) Ausgabe und Übersetzung von Susemihl, 1879, Buch VIII., Cap. 7, §§. 6, 7.

[2]) Hasbach citiert in seinen „Untersuchungen über Adam Smith", Lpz. 1891, S. 153, eine Stelle aus Hutcheson, einem Vorläufer von Smith. Hutcheson sagt: „Die unveränderlichste Besoldung wäre gewisser Tage Menschenarbeit, oder eine gewisse Menge von Gütern, die durch bloß ungekünstelte Arbeit hervorgebracht werde oder zum menschlichen Leben unentbehrlich sind." — Man wird solche Ideen heranziehen müssen, wenn die Berichte über die Genealogie der fraglichen Bestimmung so wortkarg sind.

teles im Sinne hat. Umwälzend in doppelter Beziehung: erstens infolge der **Steuerermäßigungen,** zweitens infolge Einführung, beziehungsweise **Neuregelnng der wichtigsten Steuerkategorien.** Unsere Gesetzgebung war aber weniger empfindlich. Freilich, wie die Dinge lagen, war an eine wirkliche Reform des Census kaum mehr zu denken. Man musste sich einfach begnügen, wollte man nicht lieber gleich eine neue Reichsraths-wahlordnung schaffen, den unmittelbaren Wahlrechtsverlust, welchen die Steuernachlässe in der dritten und vierten Curie für zahlreiche Wähler ergeben hätten, zu vermeiden; denn die nunmehrige Steuerleistung dieser Wähler hätte die Voraussetzung des bisherigen 5 Gulden-Census nicht mehr erfüllt. Alle anderen kaum übersehbaren Wirkungen, insbesondere jene, welche aus der zweiterwähnten Reformthatsache hervorgiengen, musste man wohl oder übel in den Kauf nehmen und sie blieben auch unberücksichtigt. Auch Inama[1]) weist darauf hin. Um also bei den Steuernachlässen eine Declassierung alter Wähler zu verhüten, wurde der Census auf 8 *K* herabgesetzt und das war alles. Selbst diesen Zweck erreichte man damit nur sehr unvollkommen. Leider ist eine Statistik fast unmöglich, aber man kann immerhin ruhig sagen, dass ein namhafter Wahlrechtsverlust stattgefunden haben muss. Er betrifft hauptsächlich die Erwerbsteuerträger. Die Steuerermäßigung betrug für die untersten Censiten 28 Proc., die correspondierende Herabsetzung des Census nur 20 Proc. Folglich mussten, Inama[2]) zeigt es ganz schön,

---

[1]) Statistische Monatsschrift, XXIII., Über die statistischen Wirkungen des Gesetzes vom 5. December 1896, R. G. Bl. Nr. 226 (sog. lex Dipauli). — Einzelne dieser Wirkungen fallen überhaupt ganz außerhalb unserer Aufgabe. Z. Beisp. die Veränderungen im Großgrundbesitz. (Vergl. insb. F. M. Vdg. v. 18. Juni 1900 R. G. Bl. Nr. 97 al. 1!)

[2]) a. a. O. Es heißt von dem Einfluss der Decemberwahlreform auf die Erwerbsteuercensiten: „Nach den neuen Steuergesetzen ist die Erwerbsteuerhauptsumme mit 17·7 Millionen contingentiert; im Jahre 1898 wären aber voraussichtlich um $22^1/_2$ Proc. mehr herausgekommen; im Falle eines günstigen Erfolges der Personal-einkommensteuer soll der Nachlass sogar 25 Proc. betragen. Hier geht also die Steuerermäßigung über die 20 Proc. des Wahlreformgesetzes hinaus. Aber der Nachlass der Erwerbsteuer wird nicht individuell gutgerechnet, sondern kommt viel-mehr nur einzelnen Steuergesellschaften in der 2., 3. und 4. Classe zugute. Nach §. 48 (P. St. G.) wird aber die 4. Classe 28 Proc., die 3. Classe 21 Proc und die 2. Classe 14 Proc. Nachlass haben, was sich durch das Repartitionsverfahren kaum ändern dürfte. Also nur die 4. Classe wird einen höheren Vortheil durch die Herabsetzung der Steuer haben, als die 20procentige Herabsetzung des Census beträgt." Das bedeutet aber zugleich, und für die Materie ist die Umkehrung wichtiger, politisch einen höheren Nachtheil, nämlich die Möglichkeit eines nicht unbeträchtlichen Ausfalles an Wählern. Inama fährt fort: „Das betrifft insbesondere die Steuerträger von 3 fl. 17 kr. mit 70 Proc. Zuschlag, also von einer Gesammt-leistung von etwas über 5 fl. Es dürften das gegen 16 Proc. aller Erwerbsteuer-pflichtigen sein." Allein der Census von 3 fl. 17 kr. ist kein tarifmäßiger und es ist nicht wahrscheinlich, dass er im Verhältnis zum untersten tarifmäßigen Steuer-satz von 3 fl. 15 kr. oft zur Anwendung kommen wird. Aber schon bei diesem Steuersatz, der um 2 kr. weniger beträgt, wird nach Zuschlag von 70 Proc. und Abzug von 28 Proc. der Census von 4 fl. nicht mehr erreicht. Suchen wir den allfälligen Wahlrechtsverlust zu localisieren, so kommen als Herde alle Städte von mehr als 4000 Einwohnern, die Orte Tirols und Wien ausgenommen, in Betracht. Man vgl. das Handbuch der österr. directen Steuergesetze von Freiberger, 1887, S. 349, Tarif.

bei der unmittelbaren causalen Verknüpfnng von Census und Steuerleistung alle eigentlichen 5 Gulden-Männer, soweit sie nicht auf Grund specieller Landesbestimmungen wahlberechtigt blieben oder personalsteuerpflichtig wurden, das Wahlrecht einbüßen. Ihr Census vertrug nämlich keine 28-procentige Ermäßigung, ohne unter 4 fl. zu sinken. Praktisch wird dieser Wahlrechtsverlust also gerade „bei den kleinen Steuerträgern, die wegen der Geringfügigkeit ihres Einkommens eine Personaleinkommensteuer gar nicht zu entrichten haben“ [1]). Wenn wir uns Baron Wieser („Die Ergebnisse und die Aussichten der Personaleinkommensteuer in Österreich“) anschließen dürfen, so erscheinen gerade diese eigentlichen 5 Gulden-Männer von der Einkommensteuer größtentheils eximiert, behalten also ihr privilegiertes Wahlrecht nicht etwa unter dem neuhinzutretenden Titel der Einkommensteuer. Freiherr von Wieser sagt nämlich: „Der Satz von 5 fl. an der alten directen Ertragssteuer entspricht in der Mehrzahl der Fälle einem Einkommen, das die Höhe von 600 Gulden nicht erreicht, von welcher an das neue Gesetz die Einkommensteuerpflicht beginnen läßt.“ (S. 91., Cap. Einkommensteuercensiten und Reichsrathswähler.)

Um dieses Ergebnis ernstlich zu vermeiden, hätte man den Census weit mehr nivellieren müssen. Man war sich darüber im Hause selbst vollkommen klar und hatte gar nicht unrecht, wenn man sich sagte, dass eine noch weitere Herabsetzung des Census die allgemeine Curie überflüssig machen würde. Anderseits stumpfte gerade das Dasein einer allgemeinen Wählerclasse gegen diesen Wahlrechtsausfall ab. Denn der 5 Gulden-Mann verlor schließlich nur sein Pluralitätswahlrecht, nicht das Wahlrecht überhaupt. Man tröstete sich also damit, dass er doch noch ein Auge behielt. — Gefährlicher wäre die Erwägung gewesen, warum schon *er* zweiäugig sein sollte.

Dennoch ist die lex Dipauli nicht ohne Wert. Denn immerhin hat sie positiv (wichtig für die Personaleinkommensteuerträger) eine weitere Herabsetzung des Census ergeben. Wir wissen jetzt, warum derselbe heute bloß 4 Gulden beträgt und wollen aus der Herabsetzung an späterer Stelle unsere Folgerungen ziehen. Zweitens hat uns diese lex angeregt, über den Zusammenhang von Steuervorgängen und Steuerrecht im allgemeinen nachzudenken und insbesondere die Gewissensfrage aufzuwerfen, ob denn mit den Steuerermäßigungen die Wirkungen der Steuerreform auf das Wahlrecht erschöpft sind, diese Frage ist bekanntlich zu verneinen;

denn, erstens sind die einschlägigen Steuervorgänge, welche für das Wahlrecht von maßgebender Bedeutung sind, weit zahlreicher;

zweitens ist das Wahlrecht selbst, also der betroffene Gegenstand, noch zu wenig umschrieben, als dass wir ohneweiteres an die Lösung unserer Aufgabe schreiten könnten, welche bekanntlich dahin lautet, die Gesammtwirkung der Steuerreform auf das Wahlrecht in den breiten Privilegiencurien darzustellen.

Dieser zweite Punkt verdient naturgemäß die Priorität. Wir sprachen von einer näheren Umschreibung des Wahlrechts in der 2. und 4. Curie.

---

[1]) Aus den Motiven der Regierungsvorlage zur Steuerreform.

Dieses ist nämlich nicht, wie vielleicht die städtische Bevölkerung im allgemeinen anzunehmen geneigt sein dürfte, durch den Census von 5 fl., jetzt 4 fl. endgiltig nach unten begrenzt. Dieser Census bedeutet kein absolutes Minimum, der limitierte Census ist nicht der einzige, ja nicht einmal ein ursprünglicher Wahlrechtstitel und bezweckt im Gegentheil in seiner historischen Entwicklung thatsächlich eine Wahlrechtserweiterung, falls die besonderen Vorschriften für die einzelnen Kronländer enger und strenger sein sollten. Somit ist dieser Census als ein subsidiärer General- oder Reichscensus anzusehen. Freilich mit fortlaufender Herabsetzung dieses Generalcensus kehrt sich dieses Verhältnis gewissermaßen um. Bei 4 fl. müssen die particulären Bestimmungen des Hauptrechtes entweder unwirksam geworden sein, oder sie behaupten sich bloß in ergänzender Wirkung, in welcher sie nunmehr ihre einzige Daseinsberechtigung finden. Aber auch diese Aufgabe geht mit weiteren Herabsetzungen verloren, so dass materiell eine Ausgleichung und Entwicklung zu übereinstimmendem Reichsrecht stattfindet. Formell bleibt eine lächerliche und sinnlos gewordene Zersplitterung in vollkommen entkräfteten Einzelvorschriften übrig. Thatsächlich dürften die Wahlrechtsvorschriften noch immer ungeachtet der lex Dipauli das Wahlrecht wesentlich erweitern und den Census oft weit unter 4 fl. herabdrücken. (Warum, werden wir an späterer Stelle einsehen.) Nur insoweit sind diese Wahlbestimmungen noch praktisch, weil sie aber eine außerordentliche Zahl kleiner Steuerträger zur Wahl lassen, auch von Bedeutung. Der praktische Wert der Untersuchung dieser Wahlrechtsgrundsätze wird dadurch erhöht, dass diese Wahlbestimmungen in der R. W. O. durch den bestehenden Generalcensus entwertet, noch heute in vielen Ländern als Landtagswahlrecht für das ganze Land oder für Theile zu Recht besteht, ohne durch irgendeinen Ergänzungscensus verdünnt zu sein. Und endlich sind die Bestimmungen so seltsam, dass sie auch schon für sich Interesse verdienen; waren sie nicht bis zum Jahre 1882 das einzige in Geltung stehende Wahlrecht?

Unser particuläres Wahlrecht.

In allen Kronländern, Triest ausgenommen, haben wir ein bodenstämmiges, ganz eigenthümliches Wahlrechtsprincip, das wir als ein verdorbenes Dreiclassenwahlsystem bezeichnen können. Es stammt aus den octroyierten Landtagswahlordnungen von 1861, wurde also nicht in parlamentarischer Berathung erzeugt. So fehlt uns der Einblick in die objective Entstehungsgeschichte. Aber zweifellos haben wir es mit einer technischen und politischen Entartung des Dreiclassensystems zu thun, welche uns in doppelter Form begegnet. Übereinstimmend lassen beide Entartungen bloß die direct Besteuerten zur Urne. Schon darin liegt eine materielle wesentliche Abweichung von der uns geläufigen Form des Dreiclassensystems, wie wir es in Preußen[1]) finden.

[1]) Hier sind auch die nicht besteuerten männlichen Individuen zur Wahl zugelassen. Allerdings sind auch in Sachsen, wo dieses Dreiclassensystem erst neulich eine späte Zukunft gefunden hat, nur die direct Besteuerten wahlberechtigt.

Die erste Form findet sich in größeren Gemeinden mit drei Wahlkörpern, vorzugsweise in Städten und Märkten. Hier werden die Censiten nach Höhe ihrer Steuerschuldigkeit vom Höchstbesteuerten angefangen aneinandergereiht, bis ihre Steuerleistung zusammen zwei Drittel aller Steuerschuldigkeiten in der Gemeinde ergibt. Durch die allenfalls einzuschiebenden Honoratioren wird die Reihenfolge kaum wesentlich alteriert[1]). Es handelt sich doch um größere Gemeinden! Sind die zwei Drittel Steuerschuldigkeiten beisammen, wird die Liste zugeklappt. Die übrigen Censiten sind nicht mehr wahlberechtigt.

Wir wollen dieses Princip im Folgenden kurz das „System der Steuerdrittelung nennen".

Nur in Galizien, Dalmatien und der Bukowina haben auch die größeren Gemeinden die zweite sofort näher zu besprechende Form, welche in den übrigen Kronländern bloß dort vorkommt, „wo die Zahl der Wahlberechtigten gering und der Abstand zwischen den einzelnen Steuerschuldigkeiten unbedeutend ist," nämlich in den kleinen Landgemeinden. Hier werden nämlich nicht die Steuerschuldigkeiten, sondern die Censiten selbst gedrittelt. Die ersten zwei Drittel sämmtlicher nach der Höhe ihrer Steuerschuldigkeiten aneinandergereihten steuerpflichtigen Gemeindewähler sind wahlberechtigt. Honoratioren haben hier keinen Einfluss auf die Reihenfolge der Liste[2]). Technisch ist diese Form offenbar ein summarisches Verfahren, eine summarische Verstümmelung der ersten Form, also eine Entartung zweiter Ordnung. Denken wir uns die Anwendungsfälle dieses Wahlrechts idealisiert: Die Zahl der Wähler wirklich „gering", der Abstand zwischen den einzelnen Steuerschuldigkeiten in der That nur „unbedeutend", so ergibt sich hier kaum ein sehr verschiedenes Resultat gegen die obige Entartung erster Ordnung. Es werden unter allen Umständen zwei Drittel aller Steuerschuldigkeiten wahlberechtigt sein, höchstens etwas mehr. Allein es erhellt auf den ersten Blick, dass dieses Wahlrecht viel weiter geht, als das erste, auf alle Fälle garantiert es zwei Dritteln aller steuerpflichtigen Gemeindeglieder die Wahlberechtigung. Berücksichtigt man, ohne zu idealisieren, die ungeheuren Verschiedenheiten, welche sich zwischen den einzelnen Gemeinden ergeben, dann ergibt sich ein ungeheuerer Unterschied gegen das erste Wahlrecht. Wir werden dieses System das Princip der Censitendrittelung heißen.

Als Wahlrecht der kleinen Landgemeinden und als allgemeines Wahlrecht in drei Kronländern ist dieses Wahlrechtsprincip das weitaus verbreitetere und liegt uns dieses besonders am Herzen.

---

[1]) Sie betragen im Durchschnitt nicht mehr als 8·9% in den Stadtwahlbezirken, wo sie namentlich in Betracht kommen; in den Landwahlbezirken, wo sie ausnahmsweise, nämlich in den großen Gemeinden, in Rechnung zu ziehen sind, denn auch hier sind sie einzuschieben, betragen sie gar nur 2·7%, allerdings in toto. Österr. Stat. Band 49, 1. Heft, V. Leider erfahren wir aber nichts über das Princip der Berechnung dieser Procente. — Im einzelnen ist übrigens die Behandlung der Honoratioren recht verschieden, soweit es ihren Platz bei der Einreihung betrifft.

[2]) Sie sind nebenher in die Liste aufzunehmen.

Zunächst fällt uns an ihm auf, dass es die Neigung hat, eine große Zahl von Wahlberechtigten zu berufen und nothwendig auch sehr kleine Steuerträger heranzuziehen. Denn der Fall, dass in einer größeren Gemeinde der Mittelstand so kräftig vertreten wäre, dass er mit den Höchstbesteuerten zusammen zwei Drittel der Steuerzahler ausmacht und die kleinen Steuerträger in das letzte hinausgeworfene Drittel fallen, dürfte außer der Theorie nicht leicht vorkommen. Sollten sich aber in der harten Wirklichkeit solche Potemkin'sche Dörfer finden, so müssen doch schon kraft positiver Rechtsvorschrift wenigstens die Vierguldenmänner zur Wahl kommen, und falls sie noch nicht in die zwei Drittel fallen, zu diesen hinzuwachsen, so dass in diesem Falle mehr als zwei Drittel sämmtlicher Censiten wahlberechtigt sind. Sollte also der Census schon aufsteigende Neigung haben, über 4 fl. kann er sich auf keinen Fall stellen. Weit praktischer ist die Kehrseite, die Wirkung dieses Wahlrechtes in den kleinen armen Gemeinden, wo die Höchstbesteuerten selbst kleine Leute oder die mittleren Elemente schwach vertreten sind, wo sich die zwei Drittel zum größeren Theile aus den untersten Censiten recrutieren müssen. In dem Falle ist es denkbar und wird auch häufig vorkommen, dass auch Steuerzahler der untersten Kategorie zum Zuge kommen und der Census für viele überhaupt mit der directen Steuerleistung zusammenfällt. Eine Grenze nach unten gibt es kaum. Istrien fordert einen Minimalcensus von 1 fl., auch Mähren, doch dieses durchaus nicht ausnahmslos; es lässt gerade für die Ärmsten nicht diese Einschränkung fallen. Nur Vorarlberg hat einen Minimalcensus von 2 fl.[1])

Aus der eigenthümlichen Wirkung unseres Wahlrechtsprincips ergeben sich unmittelbar anziehende Schlussfolgerungen in socialer und technischer Hinsicht, die in bescheideneren Grenzen auch für das System der Steuerdrittelung von Belang sind.

Je agrarischer ein Kronland ist, je reicher es an armen Landgemeinden, je ärmer die Bevölkerung im einzelnen Gemeindeverband und im Wahlbezirke ist, umso kleiner ist die Steuerleistung[2]), welche zur Wahl berechtigt, umso ärmere Elemente kommen zu Wort und werden instand gesetzt, ihr Leid zu klagen, umso eher sind die ärmeren Wähler in der Lage, die Wohlhabenden zu majorisieren und mittelbar die kleinen Gemeinden die größeren. Freilich bringt es auch das allgemeine Wahlrecht mit sich, dass in den ärmeren Gegenden die ärmere Bevölkerung die wohlhabendere normalerweise überstimmen kann, anders liegt aber die Frage in unserem Falle. Unsere Systeme der Steuer- und Censitendrittelung sind aber beschränkte, künstliche Systeme, folglich muss man

---

[1]) Wenn die Behörden sich noch entsinnen, dass dieser mit Gesetz vom 2. October 1868 aufgehobene Minimalcensus für die in der Landtagswahlordnung berufene Gemeindewahlordnung bestanden hat, daher seine spätere Aufhebung auf die genau auf einen bestimmten Stichtag gestellte L. W. O. keinen Einfluss haben kann, soweit sie durch die Reichsrathswahlordnung perpetuiert wird.

[2]) Eine Censusstatistik für einzelne Länder müsste daher geradezu Wohlstands- oder Armuthscoëfficienten liefern. Tab. 5 (österr. Stat. 49, 1. Heft) bestätigt es auf den ersten Blick, Galizien, Bukowina, Dalmatien!!

ihnen die plastische Nachgiebigkeit ihres Census, ihre sich den Ortsverhältnissen anpassende Natur als ein Verdienst gutschreiben. Diese Schmiegsamkeit, welche unsere beiden Systeme von ihrer Mutter, bezw. Großmutter, dem Dreiclassensystem offenbar geerbt haben, kommt hier besonders markant zum Ausdruck, weil es sich nicht um die Qualität des Wahlrechts, sondern um seine Existenz handelt. Noch bedeutsamer ist es, dass diese beiden Systeme, mit dem ererbten Pfund wuchernd, auch eine Gefahr zu bannen wissen, welche bei einem niedrigen, aber absoluten Minimalcensus oft unausbleiblich ist, nämlich die Aussperrung ganzer Ortschaften vom Wahlrecht, was einem permanenten Ausnahmszustand gleichkäme. So ergibt sich also unter Einschränkung auf Censiten eine umgekehrt progressive Zunahme der politischen Berechtigung mit den Abstufungen des Wohlstandes nach unten. In der That, ein origineller Gedanke, wenn er ernstlich beabsichtigt worden sein sollte. Unser Wahlsystem beruht aber ganz im Gegentheil auf dem Gedanken der progressiven Interessenvertretung, und so wäre denn diese Regelung im einzelnen diesem Grundgedanken diametral entgegengesetzt. So haben wenigstens manche gesagt und sie fügen noch hinzu, dass diese Systeme, insbesondere aber natürlich das Princip der Steuerdrittelung, für sich betrachtet, das revolutionärste Wahlrecht wäre, das man sich denken könne. Das biblische Wort bewahrheite sich hier, die letzten würden hier die ersten sein. Nun, das wollen wir nicht weiter untersuchen. Soviel ist gewiss: Socialen Parteien eröffnet dieses Wahlrecht die Aussicht, gerade in den trostlosen Gegenden, wenn es ihnen nur überhaupt gelingt, bis dahin vorzudringen und festen Fuß zu fassen, ex lege das dankbarste Absatzgebiet zu finden. Darin liegt der noch unerschlossene Wert dieses Instituts.

Technische Folgerungen. Auf jeden Fall hat der Gemeindeverband als solcher ernsten Einfluss auf den Umfang der Wahlberechtigung, prägnanter: auf die Höhe des Census. Mit jeder Änderung desselben können einzelne kleine Steuerträger das Wahlrecht gewinnen oder verlieren. Denn mit jeder Änderung muss sich die Reihenfolge der Liste ändern. Das gilt für beide Formen unseres Zweirittelsystems in gleicher Weise. Nun kann aber eine einverständliche Vereinigung zweier Ortsgemeinden mit Einverständnis der politischen Behörde nach Bewilligung der Bezirksvertretung (Landesausschusses) in kurzem Wege erfolgen (§. 2 der Gemeindeordnungen), die Trennung von Ortsgemeinden durch Landesgesetz (§. 3). In Böhmen genügt dazu einfacher Beschluss des Landesausschusses und Einverständnis der Statthalterei. (L. G. vom 19. August 1893). „Zur Änderung in den Grenzen einer Ortsgemeinde, wodurch diese als solche zu bestehen nicht aufhört, ist neben der Erklärung der politischen Landesstelle (Statthalterei), dass dagegen aus öffentlichen Rücksichten kein Anstand obwaltet, die Bewilligung der Bezirksvertretung (Landesausschuss) erforderlich. (§. 4 der Gemeindeordnungen.) In Böhmen genügt nach cit. Gesetz bloß die Bewilligung der Bezirksvertretung. So ersehen wir also, dass im tiefsten Widerspruch zum constitutionellen System einfache Beschlüsse, im besten Falle Landesgesetze das Reichsrathswahlrecht beheben können;

namentlich der Fall einer Grenzregulierung ist beachtenswert, denn gerade er kann sich sehr häufig ereignen; hier entscheidet im Princip einfach die Bezirksvertretung; doch auch die andern Fälle kommen alle Tage vor. Während also bloße Modalitäten in der Ausübung des Wahlrechts, Wahlmodus, Wahlbezirk u. s. w. in der R. W. O. reichsgesetzlich geschützt sind, ist das wichtigste bei dieser Regelung des Wahlrechts, nämlich der Bestand der Ortsgemeinde, soweit er das Wahlrecht als solches berührt, nicht reichsgesetzlich sichergestellt.

Allein auch in der Kleinkunst führen beide Entartungen des Dreiclassensystems in gleicher Weise zu wunderlichen Einzelheiten. Die Steuerträger werden nach der Höhe ihrer Steuerleistung aneinandergereiht. Wie aber, wenn mehrere gleich hoch besteuert sind? Der Fall kann sehr häufig vorkommen und wird praktisch, wenn nicht alle diese Steuerträger unter die zwei Drittel Steuerschuldigkeiten oder Censiten fallen; auch muss die Steuerleistung kleiner sein als 4 fl., weil sonst ohnehin alle das Wahlrecht besitzen. Der Fall betrifft wieder sehr kleine, aber darum auch sehr zahlreiche Steuerträger. Wer ist also von diesen Leuten an der Grenze wahlberechtigt und wer nicht? Man hätte den Fall so regeln können, dass hier alle auch über die zwei Drittel hinaus zugelassen werden. Es findet sich aber die ausdrückliche Bestimmung, dass der „an Jahren(!) Ältere" vorausgeht[1]). Die Absicht des Gesetzes, den reiferen Elementen den Vorzug zu geben, wird bei älteren Leuten besonders sinnreich. Man denke nur an einen 60-jährigen Mann, der auf Lager gehalten wird, um reifer zu werden. Wie schade aber, dass nicht auch des Falles gedacht wird, dass gleich hoch besteuerte Zwillingsbrüder in Frage kommen; sie betreiben z. B. ein Gewerbe und übernehmen brüderlich gleiche Steuern. Oder zwei beliebige Steuerträger sind boshaft genug, bei gleicher Steuerleistung am selben Tage geboren zu sein. In diesem Fall hätte das Gesetz wenigstens aufrichtig genug sein müssen, das Los entscheiden zu lassen. Im Ernst erscheint somit das Wahlrecht dieser kleinsten Steuerträger an allerlei Zufälle geknüpft, nämlich ex lege an die Suspensivbedingung, dass der bevorzugte gleich hoch besteuerte oder ein anderer Vormann durch Übersiedlung, Steuerherabsetzung oder Tod wegfällt. Im letzten Falle ist also das Wahlrecht dieser kleinen Leute vererblich, wie die Peerschaft. Dass die Lebenden manchmal die Todten brauchen, um Wähler zu haben, kommt auch anderswo vor. Dass aber die Lebenden Todte brauchen, um Wähler zu werden, ist eine Eigenthümlichkeit unseres Wahlrechts. Besitzt aber der kleine Steuerträger das Wahlrecht, so erscheint es, je näher es der Zwei-

[1]) Expressis verbis findet sich diese Bestimmung unmittelbar in den Text der heute geltenden Landtagswahlordnung Galiziens eingerückt und wird sogar zweimal gebracht (§. 11, Absatz 2 a) E. und §. 13, al. 3). Man kann hier unmittelbar in den handlichen Text der Staatsgrundgesetze bei Manz einsehen. Diese Bestimmung ist bei Galizien besonders bedeutungsvoll, weil hier ebenso wie bei den bekannten andern Ländern das System der Censitendrittelung ausnahmslos gilt und die Landtagswahlberechtigung durch keinerlei fixen Census sichergestellt ist. Hier muss diese Bestimmung sehr häufig gehandhabt werden. Regelmäßig wird es an der Zweidrittelgrenze Gleichbesteuerte geben.

drittelgrenze steht, immer mehr an die Resolutivbedingung geknüpft, dass nicht ein gefährlicher Nebenbuhler, ein anderer Steuerträger von größerer Steuerleistung oder bei gleicher Steuerleistung „an Jahren Älterer" einwandert. Je nach der Conjunctur wird man diese Ersatzwähler kommen oder gehen lassen. Sie bilden die Reserve. Dabei ist nicht zu übersehen, dass der einzelne, namentlich der kleine Steuerträger die Voraussetzungen seines Wahlrechts außerordentlich schwer überprüfen kann. Er muss der Gemeindebehörde auf die Finger sehen, ob sie richtig gerechnet hat oder er muss sich mit dem oder jenem Wahlrecht eines Vormannes näher befassen. Ist es sonst Chicane, einen andern aus der Liste streichen zu lassen, wird es hier unter Umständen Voraussetzung des eigenen Wahlrechts. Das ergibt aber hier einen interessanten Zirkel. Reclamationen gegen die Liste können nur von einem Wahlberechtigten (§. 26 R. W. O.) eingebracht werden. Nun kann vielleicht derjenige, welcher die Reclamation einbringen möchte, wenn über seine Reclamation der Vormann gestrichen wird, zum Zuge kommen und wahlberechtigt sein. Er ist es aber an sich nach §. 26 R. W. O. nicht und daher nicht legitimiert, die Reclamation einzubringen, muss daher einen Strohmann vorschieben[1]). Inama erwähnt den Fall, dass in einer Gemeinde mit 3 Wahlkörpern, also Princip der Steuerschuldigkeiten, eine Villa oder Fabrik gebaut wird. Hier kann gleich eine ganze Reihe von kleinen Steuerträgern wegfallen. Auch wollen wir zur Vorsicht hervorheben, dass auf diese Weise der kleine Steuerträger mehrmals in seinem Leben das Wahlrecht erlangen und verlieren kann. Es ist gewiss nur sehr milde, wenn Inama von diesem Wahlrecht von einer Unvollkommenheit spricht, die ein jedes Wahlrechtssystem treffen muss, welches das Wahlrecht nicht an bestimmte, in dem Individuum selbstgelegene Momente anknüpft — wie es selbst (!) ein bestimmter Census thut — sondern auf ein Verhältnis des Individuums zur Gesammtheit (zur Zahl aller Steuerträger oder zur Höhe der Steuerleistung) abstellt." Wir werden uns an diesen Satz noch weiter unten erinnern müssen. Namentlich für die kleinen Erwerbsteuerträger wird dieses „Verhältnis des Individuums zur Gesammtheit" jedenfalls die unangenehme Folge haben, dass auch hier viele von ihnen ihr Wahlrecht einbüßen müssen, es drängen zahlreiche Veränderungen durch die Steuerreform in dieser Richtung[2]).

Theoretisch kann man hier dieses Wahlrecht wirklich nicht mehr als Recht qualificieren. Es erscheint hier factisch als bloße Fähigkeit. Es ist ebensowenig ein Recht, wie beispielsweise das Erbrecht in der neueren Privatrechtsliteratur als ein Recht im technischen Sinne gilt (man vergl. den literarischen Excurs am Ende des Buches). Die Beziehungen zwischen diesem vermeintlichen Recht und seinem Subject sind viel zu entlegen. So war also vor Einführung des

[1]) Eine andere Beurtheilung dieser Rechtslage ist wohl denkbar, aber nicht nothwendig. Die E. im Text entspricht dem Charakter des Gesetzes weit besser. (Status!)

[2]) Die Thatsache selbst wäre unschwer nachzuweisen, ist aber im Verhältnis zu größeren Wirkungen doch zu unscheinbar. —

Ergänzungscensus unser ganzes Wahlrecht in seiner Regelung als Fähigkeit, als Status gedacht, wie noch heute — das Landtagswahlrecht in den breiten Curien vieler Länder überhaupt. Grundsätzlich hätte der Höchstbesteuerte in der Gemeinde, wenn ein paar Dutzend Millionäre einwandern, oder eine Riesenfabrik gebaut wird, sein Wahlrecht aufgeben müssen. Mit a. W., es beruht auf derselben Manipulation und diese gewährt in der That kein fixes unentziehbares Recht. Mit Einführung des Ergänzungscensus von 5 fl. wird aber das Wahlrecht aller Steuerträger, welche mindestens diesen Census haben, weil es sich jetzt auch auf einen festen Punkt stützt, zum Recht. Das der kleinen Steuerträger bleibt ein Status. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen dieser Entartung und dem Dreiclassensystem im Original. Denn dieses gewährt ein festes Wahlrecht unter allen Umständen. Hier ist nur die Qualität nicht gesichert. Auch insofern also ist unser Wahlrecht interessant, als seine concrete Gestaltung bei juristisch strengem Denken zwei Gestaltungen zeigt, ein wirkliches Wahlrecht und einen Wahlstatus, beide nebeneinander.

Das ist der materielle Zustand unseres Wahlrechtes in der zweiten und vierten Curie. Wir haben gesehen, dass es in den einzelnen Kronländern sehr verschiedene Mengen von Wählern beruft. Doch ist das in der Hauptsache nicht die Wirkung eines verschiedenen Wahlrechtsprincips, dieses ist in der Hauptsache einheitlich, sondern wir haben es mit den Wirkungen eines eigenthümlichen, differenzierenden[1]) Wahlrechtes zu thun. Das wird in der Öffentlichkeit viel verkannt[2]). Auch ist es müßig, bloß diese eine Wirkung zu beanständen, ausschließlich auf die „Ungerechtigkeit" hinzuweisen, welche darin liegen soll, dass in

---

[1]) Verhältnismäßig am nächsten in der richtigen Beurtheilung dieses Wahlrechtes kam unter den parlamentarischen Arbeiten der Minoritätsbericht des Ausschusses für die Wahlreform von 1882 und erkannte in der Hauptsache, dass unser Wahlrecht einheitlich sei, doch führte er seine Wirkungen nicht auf die letzte Ursache zurück und verstand sich nicht auf eine scharfe Formulierung. Der Vorschlag, für die Landgemeinden einen kleineren Ergänzungscensus als 2 fl. einzuführen, wäre in der That geeignet gewesen, die Unterschiede in den Ländern auszugleichen. Der Vorschlag selbst wurde bloß aus Gründen der formalen Gerechtigkeit bekämpft. — Scharf und treffend wird das Princip von Inama a. a. O. auseinandergesetzt.

[2]) So auch in der sonst vorzüglichen Skizze von Wittelshöfer „Zur österreichischen Wahlreform", II., „Zur Statistik des österreichischen Wahlrechts" und im citierten Minoritätsbericht, IX., Seite 489 der Beilagen. — Beide versuchen namentlich aus der jeweiligen Wählerverhältniszahl in den einzelnen Ländern auf eine allfällige Erweiterung (oder Einschränkung) des Wahlrechts zu schließen. An sich nur oberflächlich (vergl. S. 121) ist dieser Versuch auch den äußeren Voraussetzungen nach verkehrt, denn eine Erweiterung des Wahlrechts kann nur in einer Herabdrückung des Census erblickt und diese kann ziffermäßig lediglich aus einer Censusstatistik gewonnen werden, welche aber von der stat. Centralcommission erst neuestens in Angriff genommen wurde (österr. Stat. 49). Wählerzahl und Statistik des Census obwohl durch einen gewissen verwickelten Causalnexus untereinander mannigfach verknüpft, können auch ganz gut eigener Wege gehen. (Vortreffliches Beisp. Vorarlberg, auch Ob. Ö.; hohes Wählerpercent, normaler Census!) Denn die Wählerpercente selbst hängen in erster Linie von der percentuellen Vertretung der nicht direct besteuerten Vertretung ab, vom absoluten Proletariat, gestatten also keinen sicheren Schluss auf die Ausbreitung des Wahlrechts unter der privilegierten Wählerschaft.

dem einen Kronland 8 Procent, in dem anderen vielleicht 10 Procent der Bevölkerung wahlberechtigt sind und bei solchen Berechnungen auf die Darlegung der weit größeren Nachtheile und Unmöglichkeiten dieses Wahlrechtsprincips im einzelnen zu verzichten.

Ziffermäßig wird freilich der aus dem particulären Wahlrecht factisch hervorgehende Census durch lex Dipauli und vermöge der Gesammtwirkung der Steuerveränderungen nach oben um ein gutes Stück überflüssig, abwärts indessen durch den Ausfall zahlreicher kleiner, namentlich Erwerbsteuerträger abgehackt. Für mehrere Länder aber läßt die außerordentliche Zahl[1]) bisheriger Unter-5-fl.-Männer vermuthen, daß auch die Wähler **unter 4 fl.** noch eine beträgliche Zaht ausmachen müssen. Vielleicht ließe sich vielmehr als eine Gesammtwirkung der Steuerreform nachweisen, daß speciell der Census zwischen 3—4 fl. auf eine breitere Grundlage zu stehen gekommen sein muß[2]), so daß gerade jene kleine Erwerbsteuerträger, an denen die lex Dipauli vorbeigegangen ist, vermöge dieser Bestimmungen einen Unterschlupf gefunden haben können[3]).

Isolierte Beurtheilung unseres bisherigen Censussystems, gemessen an den allgemeinen Aufgaben des Census.

Wir fragen uns, ob unser privilegiertes Wahlrecht in der dritten und vierten Curie an sich und im Zusammenhang mit dem neuen P. St. G. noch individualisierende Kraft besitzt? Als privilegiertes Wahlrecht unternimmt es doch, die Wähler künstlich zu sichten. Erreicht es noch seine Absichten? Die Frage ist gleichbedeutend mit einer Untersuchung über die weitere Entwicklung unseres Census. Die Taaffe'sche Vorlage war so pessimistisch, diesem Census keine Zukunft beizumessen. Sehen wir zu, ob sie recht hat.

Im Laufe der bisherigen Untersuchung wurden wir wiederholt darauf aufmerksam, daß unser Census vielfach niedriger stehen müsse als 4 fl. Mit anderen Worten: Leute, welche oft lange keine 4 fl. Steuer zahlen, sind wahlberechtigt, Leute derselben Berufsclasse, welche ein paar Kreuzer weniger zahlen oder welche indirecte Steuern tragen, sind es nicht. Jeder Wiener Kastanienbrater ist wahlberechtigt, der bessere Arbeiter ist es häufig nicht. Verwundert wird der Laie fragen, worin der ausnehmende Unterschied zwischen beiden Personenkategorien besteht, und der Jurist muß ihm dann die bestimmten Absichten des Gesetzgebers entwickeln. Noblesse oblige!

Von den Gründen, welche man für den Census anführt, sind heute einzelne derart abgethan, daß sie entweder unbegreiflich erscheinen oder

---

[1]) Nach Tab. 5 im 1. Heft der österr. Stat. 49 betrugen die Wähler bei den Wahlen 1897 in Galizien 53·1%, in der Bukowina 65, in Dalmatien 79·2% der Wählerschaft.

[2]) Die Ökonomie verbietet hier wie oben eine nähere Würdigung dieses interessanten Capitels.

[3]) Die oben angeführte umständliche Art der Listenanfertigung rechtfertigt sich heute ausschließlich aus der Ermittlung der Unter-Vier-Gulden-Männer.

doch nur historisches Interesse erregen. Zu den ersten gehört z. B. die Auffassung der directen Besteuerung als eines Elementes in einem Contocorrentverhältnis, welches zwischen Staat und direct besteuertem Staatsbürger besteht[1]). In die historische Kategorie gehört dagegen die Ansicht, dass nur der Besitzende ein Interesse an der Gesetzgebung habe, das Parlament klappere ohnedies bloß als Mühle für die Besitzlosen. Nur der Besitzende werde mit der Besteuerung getroffen, nur er wird mit den ursprünglichen Voraussetzungen des parlamentarischen Systems in Zusammenhang gebracht. Auf die indirecte Besteuerung wird hier freilich noch vergessen. Man vergl. die typischen Ausführungen Duponts in der französischen Nationalversammlung[2]). Auch war die „Mühle" kein perpetuum mobile!

Von den zwei erprobteren, berühmteren, noch heute genannten Gründen für den Census will der schönere vom Vermögen auf die Bildung schließen. Roscher sagt in seiner Politik 1892, S. 333: „Ein geerbtes Vermögen lässt gute Erziehung, ein selbst erworbenes persönliche Fähigkeit wenigstens vermuthen."[3]) Der andere viel heiklere Grund will im Census eine Bürgschaft dafür erblicken, dass der Wähler an unserer Rechtsordnung interessiert ist. Z. B. Stahl (Staatslehre) spricht es ganz offenherzig aus, maßvoll gemäßigt Rotteck[4]). Beides kann nur

---

[1]) Wird noch später gestreift.

[2]) (Bei P. J. B. Buchez, Histoire de l'assemblé nationale tome II., Paris, 1846, S. 433) in der Sitzung vom 22. October 1789. Pour être électeur, (Wahlmann, eigentlicher Wähler) il faut avoir une propriété, il faut avoir un manoir. Les affaires d'administration concernent les propriétés, les secours dus aux pauvres, etc. Nul n'y a intérêt (!) que celui qui est propriétaire, et si nul n'a droit de se mêler que de ses affaires (!!), si nul n'a d'affaires à lui que quand il est propriétaire, les propriétaires seuls peuvent être électeurs. Ceux qui n'ont pas de propriété ne sont pas encore de la société, mais la société est à eux. — Im Grunde eine ständische Mehlspeise mit einem Aufguss repräsentativer Ideen. — Es wird nicht socialer gedacht, wenn der folgende Redner (Desmeuniers) darauf verweist, dass der arme Wähler leichter der „corruption" verfällt. Proudhon würde hier sicher an Tartuffe erinnern, welcher Orgons Vermögen nur deshalb zu Geschenk nimmt, damit es sich nicht in gottlose Hände vererbe. — Noch bezeichnender ist Desmeuniers, wenn er im Census einen Reiz zur émulation unter den artisans erblickt, et ce sera encore le moindre avantage que l'administration puisse en retirer. L'exclusion des pauvres sei daher bloß accidentelle. —

[3]) Theoretisch glücklicher war es daher noch, wenn Solon die politischen Rechte unmittelbar nach dem Ertrag abstuft. Plutarch, Solon XVIII.; allein bei unseren Besteuerungssystemen würde dieses Verfahren an das alte Bauernrecept erinnern, dass man die Spatzen fängt, indem man ihnen Salz auf den Schweif streut.

[4]) Das Staatslexicon von Rotteck und Walker, III., pag. 149. Man vgl. auch Waitz a. a. O. — Montesquieu, De l'esprit de lois V. Buch, cap. 5, wünscht die Ungleichheit nur, soweit sie nothwendig ist, um die demokratische Gleichheit zu verwirklichen. Soweit seine Ausführungen bestimmter gehalten sind, treffen sie bloß die Wählbarkeit der Armen, sind aber ebensoweit durch die heutige Technik (Diäten u. s. w.) überholt. Montesquieu befürchtet auch umsichgreifenden Ehrgeiz der Handwerker und allfällige Übermacht der allzuvielen Freigelassenen „affranchis" über die Altbürger. Politisches Talent findet er bloß bei den mäßig Wohlhabenden, darum mäßiger Census (cens), dafür stärkere Belastung der Wohlhabenderen. (!!) Cens scheint bei M. mit dem Einkommen zusammenzufallen und bedeutet noch

ein hoher Census ergeben und es sei erwähnt, dass der Steuercensus, den Sismondi[1]) vorschlägt, 100 Frs. beträgt, den er vor Augen hat, 200 und 300 Frs. Je mehr nun der Census fällt, umsomehr wird er bei zunehmender Volksbildung die erste, schließlich auch die zweite Bedeutung verlieren. Die französische Nationalversammlung plante einen Census, der dem Werte von drei Tagelöhnen gleichkommen sollte. Burke hält davon: „Als ein gesetzliches Erfordernis könnte es füglich übergangen werden, denn es erreicht der Geringfügigkeit halber nicht einen einzigen der Zwecke, welche dergleichen Vorschriften beabsichtigen sollen." Interessant ist nur, dass für weite Kreise unserer Bevölkerung der Census den Wert von 3 Tagen Arbeit nicht übersteigt. Steht einmal der Census so tief, so wird er einen mehr willkürlichen Schnitt durch die Bevölkerung ergeben, wird oft dieselben Classen zerschneiden und statt Gruppen Personen treffen. Jede Herabsetzung des Census macht dann weitere Interessenten auf seine Willkür aufmerksam und zeigt seine individualisierende Kraft im Schwinden. Wohl mit ein Grund für das berühmte Gesetz, welches Tocqueville für die fortgesetzt fallende Tendenz eines einmal herabgesetzten Census aufstellt und das wir ohne Haftung für seine Wahrheit jedenfalls in Betracht zu ziehen haben, wenn wir die Entwicklung unseres Census verfolgen wollen. Tocqueville meint, dass jede Wahlrechtserweiterung die Wucht der Demokratie und den Neid der eben noch Ausgeschlossenen steigert und so fortzeugend zu neuen Wahlrechtserweiterungen führt[2]). Roscher secundiert ihm in der „Politik", allerdings bloß bei Behandlung der Demokratie. Vielleicht darf man aber verallgemeinern. Ob der Census seine individualisierenden Aufgaben erreicht, hängt ferner sehr von dem bestehenden Steuersystem

---

nicht eine abgelöste Steuerleistung. — Nähere technische Mittel zur Durchführung dieser politischen Abstufung sind nicht angegeben. — Geistreich, doch dialektisch in vermittelnder Stellung Aristoteles, Politik, III., 7, §. 5, siehe Ausgaben und Übersetzung von Susemihl. (Bekker, III., 12.) Im ganzen gegen einseitige Berücksichtigung des Wohlstandes berücksichtigt Aristoteles die Wohlhabenden doch als zuverlässige und nothwendige Elemente der staatlichen Existenz. Denn sie sind Steuerzahler und Besitzer eines größeren Antheiles am gemeinsamen Grund und Boden. — Nicht jede Ungleichheit sei für die Bemessung der politischen Rechte maßgebend. Wer z. B. schneller zu Fuß sei, verdiene den Preis beim Turnen, aber nicht politisches Vorrecht! Eine Auseinandersetzung über politische Rechte sei nur unter „Staatsnothwendigkeiten" zulässig. (Susemihl: „unter jenen Elementen, welche zum Bestehen des Staates nothwendig sind.") Aber unter unseren veränderten Verhältnissen ließen sich daraus weitgehende Schlüsse ziehen. Nothwendige Sclavenarbeit ist bei uns Arbeit freier Menschen, die Staatsnothwendigkeit, die den Sclaven nicht zugesprochen werden konnte, ist jetzt auch für diese ein unausweichliches Attribut. — Gegen den Vermögenscensus Mohl (Encyklopädie, der „gehässigste aller Unterschiede"). Ebenso Paulsen (System der Ethik mit einem Umriss der Staats- und Gesellschaftslehre. Berlin, 1898, II., 587) mit einer correcten Anführung und Vertretung der heute üblichen Hauptgründe gegen den Census der directen Besteuerung, Heeresdienst, indirecte Steuern u. s. w. — Wie Gneist: „Die nationale Rechtsidee von den Ständen . . ." mit Recht bemerkt, ist die Literatur über den Census heute unabsehbar.

[1]) Etudes s. l. constitutions des peuples libres, 1836.

[2]) De la Démocratie en Amérique, Brux 1840 I. ch. 4. pg. 99 f . . . „c'est la l'une des règles les plus invariables qui règissent les sociétés."

ab. Je unentwickelter dasselbe, umso schärfer vermag der Census seine Aufgabe zu lösen und alle Gruppen der Bevölkerung, die man an der Urne nicht mag, wirklich auszuscheiden.

Er schließt, wie wir voraussetzen, an bestimmte directe Steuern an. Nun ist aber die individualisierende Kraft des Census bei den einzelnen Steuerkategorien nicht die gleiche. Bei der Grund- und Gebäudesteuer ist sie weit größer als bei den anderen, bei der Erwerbsteuer ist sie noch immer bedeutender als bei der Einkommensteuer. Hat einmal die Steuertechnik eines Landes die Einkommensteuer aufgenommen und ist der Census demokratisiert, so gibt das noch einen weiteren Schritt zu seiner Auflösung. Eine noch interessantere Verfallserscheinung sind die fictiven Steuersätze, mit welchen England (Compounding the Rates) in der Communalwahlgesetzgebung 1867 eröffnet hat. Der Landlord trägt die Steuern der Pächter, er ist der unmittelbar Besteuerte, überwälzt aber wenigstens häufig die Steuern auf den Pächter. Um ihren Betrag wird sich der Zins erhöhen. Im Verhältnis zur Gemeinde wird aber der Pächter steuerfrei und würde damit die Voraussetzung für das Wahlrecht in der Gemeinde einbüßen. Um auf kürzeste Weise diese Folge abzuwehren, wird einfach fingiert, dass alles beim alten geblieben ist, dass die Pächter noch immer directe Steuern zahlen. Und damit man sich daran erinnert, macht man sich einen Knoten, man notiert den alten Steuersatz. Das ist das System der fingierten Steuersätze[1]). Mit Gesetz vom 3. März 1873[2]) wurde ein ähnliches Verhältnis für Dalmatien adoptiert. In großem Zuge hat aber Preußen mit der oben citierten Wahlnovelle das Princip für die Wahlen in das Haus der Abgeordneten eingeführt. So ignoriert man also gewissermaßen gewaltsam die Wirkungen der Steuerreform, soweit sie auf den Census Einfluss haben könnte, man sucht den unbequemen Zusammenhang von Steuersatz und Census zu zerreißen und versucht aus Gründen der gesetztechnischen Bequemlichkeit die Wirkungen allfälliger Steuerreformen zu isolieren. Gneist nennt diese Methode das sicherste Mittel, den Census zu ruinieren. Gewiss ein beachtenswerter Wink, allein er trifft nicht die Entwicklung.

---

[1]) Offenbar soll damit die Unannehmlichkeit der Einführung kleiner Steuerbeträge von der Commune auf den Lord überwälzt werden. So auch Wagner, Finanzwissenschaft. Auch wird ihr Eingang für die Commune sichergestellt. Die Gesammtsumme geht sicher ein, denn der Lord ist gut. Soweit hat dieses Verfahren einen ähnlichen Zweck, wie die Repartitionssteuer. Übrigens ist die Frage, wer diese „als Miet- oder Pachtsteuer zu charakterisierende Realbesteuerung der nicht grundbesitzenden Bevölkerung" zu tragen hat, nach Wagner nicht ohneweiters zu beantworten. Sie hängt von den Überwälzungsverhältnissen ab. „Beim ländlichen Grundbesitz hat sie doch wohl oftmals der Eigenthümer zu tragen, indem die Pachtrente um die Steuer verringert wird." (Britisches Communalfinanzwesen.) Über das Institut der fictiven Steuersätze in England, vgl. Redlich, engl. Localverwaltung, 1901. Am eingehendsten Gneist, Selfgovernement.

[2]) Siehe Manz, IX., 5. Aufl, pag. 78: „Diejenigen Gemeindemitglieder, welche österreichische Staatsbürger sind und eine directe Steuer, sei es unmittelbar oder wie die coloni und contadini mittelbar im Wege der Rückvergütung in der Gemeinde entrichten." So noch 9. Aufl. 1895. Die directe Steuer im Wege der Rückvergütung ist im Grunde ein Widerspruch.

Der Census muss schon arg zerstört sein, wenn man ihn so rein formell behandeln kann, wenn man beide Institute, Census und Steuersatz, ruhig ihre eigenen Wege gehen lässt. In diesem Verfahren äußert sich einfach, dass das Verständnis für den Census langsam abhanden kommt. Auch bei uns kann sich jetzt das System der fingierten Steuersätze in größerem Zuge einschleichen. Man lese doch F. M. Vdg. vom 15. December 1899 R. G. Bl. Nr. 297 betreffend die im Gesetze vom 25. October 1896 angeordneten Nachlässe an den Realsteuern 1, al. 1. Ob es der Fall sein wird, bleibt eine Auslegungsfrage [1]).

Dieser Zug offenbart aber auf der andern Seite die außerordentliche Misslichkeit einer technischen Verbindung von Census und Steuersatz. Bedarf es dessen noch? War nicht unsere ganze bisherige Auseinandersetzung über unser privilegiertes Wahlrecht in der 2. und 4. Curie ein Hohes Lied darauf? Insbesondere hat Roscher in seiner „Politik" auf die dieser Verbindung innewohnenden Schwierigkeiten aufmerksam gemacht. Das Ungereimte dieser Verbindung gefährdet sogar ihre kritische Behandlung de lege ferenda. Man erkennt das an Gneist, der sich geradezu veranlasst sieht, den kleinen Leuten ihre Steuerbefreiung zu missgönnen und ihnen wenigstens einen Communalsteuersatz von 3 Mark zu wünschen, damit so die Nothwendigkeit der Steuerfiction entfällt. Aber bis ins einzelne ergibt dieser Zusammenhang eigenthümliche, später noch näher auszuführende Übelstände, sowohl an sich als infolge der Steuerermäßigungen und mit Einführung der Einkommensteuer. So haben bei uns schlechterdings die Steuercataster den Wählerlisten zur Grundlage zu dienen, worauf eine besondere verwaltungsgerichtliche Entscheidung abzielt [2]). Der Zusammenhang hat noch weitere Unzukömmlichkeiten. Je stärker irgendwo der Steuerdruck, desto unzuverlässiger die Steuermoral und Steuereinschätzung und desto hinfälliger der Schluss, den der Census auf Vermögen und Verfassung des Einzelnen erlauben soll.

---

[1]) „Die staatliche Grund-, Hausclassen- und Hauszinssteuer ist auch in Hinkunft in ihrem vollen gesetzlichen Ausmaße vorzuschreiben, aber nur mit dem, nach Abrechnung des Nachlasses entfallenden Betrage einzuheben und zu verrechnen." — Dieser Vorgang wurde offenbar gewählt, um die Berechnung der autonomen Zuschläge zu erleichtern, denn diese, quotativ geregelt, sind nach dem früheren Satz zu bestimmen, allein unverhofft wird damit eine recht heikle wichtige Wahlrechtsfrage erzeugt, nämlich die, ob der vorgeschriebene oder thatsächlich entrichtete Steuersatz, als Wahlcensus anzusehen ist. Die Entscheidung muss wohl aus vielen Gründen für den vorgeschriebenen Steuersatz fallen, vgl. sofort im folgenden eine V. G. H. E. und später Seite 139 f. Mithin bekommen auch wie im weiten Maße einen fictiven Census, der gerade durch die lex Dipauli ersetzt werden sollte. (Seite 54 und 141.)

[2]) „In Hinsicht auf die Höhe der in die Wählerliste einzubeziehenden Steuerschuldigkeit an directen Steuern sind die steuerämtlichen Vorschreibungen maßgebend und liegt den mit der Durchführung der Wahlen betrauten Organen nicht ob, diese Vorschreibungen nach deren Richtigkeit und Gesetzlichkeit zu überprüfen; vielmehr ist es Sache der Parteien, rechtzeitig dafür zu sorgen, dass die gedachten Vorschreibungen und die ihnen darüber ausgefolgten Belege den jeweiligen und rechtlichen Verhältnissen entsprechen, beziehungsweise darnach richtiggestellt werden." V. G. H. E. 17. October 1883, Z. 2370.

Ergebnisse.

So ziemlich alle angeführten Gründe lassen sich bei unserem Census anführen, besondere Klagen kommen infolge unserer mangelhaften Gesetzgebung hinzu.

Fürs erste, was soll im Zeitalter der Personaleinkommensteuer, im Zeitalter einer ziemlich allgemeinen Volksschulbildung, ein Census von 8 Kronen oder weniger für die Bildung heißen, wo die Analphabeten zum Wahlrecht zugelassen sind? Aber man wird sagen, unser Census hat eben darum nichts mit der Bildung zu schaffen, er soll gar keine Bildungspräsumption bedeuten, man darf ihm daher daraus, dass er keinen Schluss auf Bildung zulässt, gar keinen Vorwurf machen. Wir erklären uns gerne sachfällig und wollen sehen, wie weit unser Census den anderen Zwecken genügt. Was sagt also ein Census von dieser Höhe über die „persönliche Fähigkeit" desjenigen, der sich ein jährliches Einkommen von 600 fl. oder noch weniger gesichert hat? Was sagt ein solcher Census, und das ist der heikelste Punkt, über die privatrechtliche Lebensanschauung des Censiten? So ist er also in sachlicher Beziehung höchstens als Überrest jener armseligen, oberflächlichen, soweit ich die Literatur verfolgt habe, nirgends gehaltenen Anschauung zu betrachten, welche bloß in der sinnfälligen, sichtbaren Steuerleistung ein Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger erblicken kann. Bosshafterweise muss hier gerade die unglücklichste Motivierung alle anderen überleben. Politisch lässt er sich wohl günstigenfalls als eine kleinherzige Mittelstandspolitik begreifen, richtet aber politisch großen Schaden an, indem er gerade jene von der Klostersuppe des Constitutionalismus fernhält, denen sie am meisten noththut. Dadurch werden nothwendige Reformen verzögert. Sachlich würde dieser Census zur Noth eine bewusste und beabsichtigte Zulassung des besseren Proletariats vorstellen können, wenn eben nicht die fünfte Curie da wäre. Als grundlegender fein individualisierender Unterschied zwischen dieser und den beiden anderen Curien ist er wohl von vornherein nicht zu halten und höchstens historisch zu verstehen. Ja, wir haben in der That bereits ein historisches Wahlrecht ohne historische Constitution.

Noch weit mehr gilt das in gesetztechnischem Sinn. Unsere R. W. O. bildet einen wahren Stock im Eisen. Nur England mag mit der imposanten Verwahrlosung der technischen Verarbeitung[1]) seiner Wahlgesetzgebung vorausgehen, mit dem Unterschied, dass die englische Wahlgesetzgebung in der Hauptsache dort schließt, wo unsere begonnen hat und ein so altes Recht solche Bequemlichkeit eher rechtfertigt. Umso anerkennenswerter sind unsere Erfolge auf diesem Gebiet.

[1]) Besonders Franqueville a. a. O., II., 321, berichtet Abenteuerliches über äußere und innere Verwahrlosung der englischen Wahlgesetzgebung, über ungeheure Perioden ohne Interpunction, ferner über ständige Rückverweisungen, von denen eine in die Zeit Heinrichs VI. mündet. Es erinnert immerhin an unsere Verhältnisse, wenn Franqueville klagt, dass weder das Gesetz von 1880 noch das von 1867 den früheren Gesetzen derogiert, obwohl die Wahlrechtserweiterungen, welche jene bringen, den größten Theil dieser vorausgehenden Bestimmungen „absolut" unpraktisch machen.

Als Reichsrathswahlrecht wurde das am 2. April, dem Geburtstage unserer R. W. O., in den einzelnen Ländern bestehende Landtagswahlrecht adoptiert. Dieses hatte sich aber seit Erlass der Landtagswahlordnungen von 1861 in einzelnen Kronländern verschieden fortgebildet, wird also, wenn man streng verfahren will[1]), an der Hand der Landesgesetzblätter von 1861—1873 zu fixieren sein. Allein dieses Landtagswahlrecht beruht seinerseits auf den einzelnen Gemeindewahlordnungen von verschiedenem Datum, welche wieder in den einzelnen Landesgesetzblättern aufzusuchen sind. In zwei Kronländern führt die Rückverweisung bis auf das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, das man im R. G. Bl. zu suchen hat. Man kann also sagen, dass unser Reichsrathswahlrecht schon heute ein gelehrtes Quellenstudium vorstellt. In merito fällt auf, dass das Reichsrathswahlrecht sich auf dem Landtagswahlrecht, dieses auf dem Gemeindewahlrecht aufthürmen sollte. Nun war aber schon zur Zeit der Adoption des Landtagswahl-

---

[1]) Zur raschen beiläufigen Orientierung lässt sich folgendes abgekürzte Verfahren vorschlagen. Man lässt sich die älteste (!) Ausgabe der Staatsgrundgesetze bei Manz geben, 1876. Hier bestimmt man das Wahlrecht der einzelnen Landtagswahlordnungen. Es kann sich inzwischen nicht viel verändert haben, denn der Stichtag vom 2. April 1873 liegt nicht ferne. Man hat also zu achten, ob nicht bei der einzelnen Bestimmung im kleineren Druck ein neueres Datum vorgesetzt ist, welches dann nothwendig machen würde, unmittelbar auf die Landesgesetzblätter zurückzugreifen. Thatsächlich ist die L. W. O. von Mähren so boshaft, vom selben Tage zu sein, sie trägt nämlich gleichfalls das Datum des 2. April 1873. Man muss hier untersuchen, wann diese Landtagswahlordnung in Kraft getreten ist. Localisiert man sie im Landesgesetzblatt, so findet man, dass sie mit dem Tage der Kundmachung verbindlich wurde, das war der 28. April. Folglich muss man hier in der That auf das mährische Landesgesetz- und Verordnungsblatt zurückgehen. Thatsächlich werden aber in diesen Landtagswahlordnungen, wie erwähnt, Gemeindewahlordnungen von verschiedenem Datum erwähnt. Diese geben einen zweiten Stichtag für das zu adoptierende Landtagswahlrecht. Man wird hier gut thun, sich mit älteren Ausgaben Manz IX. in gleicher Weise zu orientieren, 1869 und 1875. Thatsächlich ist die Aufgabe, das Gemeindewahlrecht genau zu erheben, einfacher, weil hier mit dem Datum der in der L. W. O. berufenen G. W. O. als Stichtag zugleich der Geburtstag dieser G. W. O. angegeben wird. Man braucht eine Fortbildung des Rechtes nicht weiter zu beachten und wird direct auf einen bestimmten Jahrgang des betreffenden L. G. Bl. verwiesen, das hier ausschließlich als Rechtsquelle zu dienen hat. Manz selbst ist hier für unsere Zwecke minder brauchbar. Begreiflicherweise ist dieser in seinen Gesetzessammlungen nicht für historische Forschung eingerichtet und bringt darum in seinen Ausgaben IX, 1869 und 1875 das in seiner Fortentwicklung begriffene Recht. Man muss also die Bestimmungen mit dem Vorbehalte aufnehmen, dass sich seit der ersten Hälfte der Sechziger-Jahre, aus welcher die maßgebenden G. W. O. meist stammen, manches geändert haben kann. Vielfach allerdings lässt sich das an Ort und Stelle aus Anmerkungen ersehen. Umso wertvoller ist aber Manz in diesem Falle aus technischen Gründen, weil er hier das gemeinsame materielle Recht der G. W. O. unter Hervorhebung der Verschiedenheit bringt und so einen rascheren Überblick ermöglicht, welcher für grundsätzlich eilige Orientierung auch hier umso empfehlenswerter ist, weil sich schließlich Ernstes und Principielles nicht gar so sehr geändert haben wird. Um das Triester Wahlrecht zu eruieren, muss man die österreichischen Städteverordnungen bei Manz IX., 2. Abth. 1895, bearbeitet von Brockhausen und Weißkirchner, zur Hand nehmen. In den angeführten älteren Auflagen vor IX., die weit weniger umfassend angelegt sind, ist dieses ganz abweichende Wahlrecht nicht genau verarbeitet, ebensowenig in der ältesten Ausgabe der Staatsgrundgesetze enthalten.

rechtes das in diesen L. W. Ordnungen berufene Gemeindewahlrecht theilweise verschoben und antiquiert[1]). Auch machte man nicht ernst mit diesem Gedanken, indem man aus den Gemeindewählern einen ganz willkürlichen Theil herausgriff.

Die Orientierung ist in unserem Wahlrecht nicht leicht. Selbst für den gebildeten Laien ist im einzelnen selbständige Rechtsbelehrung fast ausgeschlossen, für den kleinen Steuerträger schon gar. Und gerade dieser muss, wie wir wissen, gegebenenfalls noch allerlei Vorfragen über das Wahlrecht seiner Vormänner lösen. Für die Behörden, besonders für die Gemeinden degeneriert unser Wahlrecht solchermaßen naturgemäß zur wilden Praxis und hört auf, ein codificiertes Wahlrecht zu bilden. Über die compensierenden Umstände an anderer Stelle.

Hat sich aber der Rechtsforscher diesen in kaum 40 Jahren unentwirrbar gewordenen Stoff doch zueigen gemacht, so findet er die mühsam zusammengesuchten Bestimmungen zum guten Theile entwertet oder er bekommt einen Rattenschwanz von Rechtsfragen zu fassen, die natürlichen Kinder einer Gesetzestechnik, welche sich begnügt, alte Rechtsvorschriften von Fall zu Fall zu leimen, statt sie durch neue erschöpfend zu ersetzen. So ist es bei uns eine offene Frage, ob Landeszuschläge, namentlich wenn sie mit Allerhöchster Ermächtigung eingehoben werden, zu den Steuern eingerechnet werden dürfen, oder ob bloße Staatssteuern gemeint sind. In Sachsen wurde die Frage erst neulich klar entschieden[2]), auch in Preußen[3]) oder Baiern[4]) kann sie keine Beschwerde verursachen. Den Landtagen ist verfassungsmäßig das Recht eingeräumt, diese Zuschläge zu beschließen, bei Zuschlägen, welche 10 Procent übersteigen, muss kaiserliche Genehmigung erfolgen. Also bis 10 Procent einfacher Landtagsbeschluss. Nun werden viele gegen diese Einrechnung sein, allein vielleicht unbegründet; mit historischen Brillen[5]) ist nicht einzusehen, warum diese regelmäßig eingehobenen Landeszuschläge eine andere Rolle spielen sollten, wie die „außerordentlichen Staatszuschläge" von anno dazumal; freilich war auch die Einrechnung dieser Staats-

---

[1]) So war mittlerweile, wie erwähnt, in Dalmatien mit dem Grundsatz der directen Steuer bei den coloni und contadini gebrochen worden, aber in Vorarlberg mit Gesetz vom 12. October 1868 der Minimalcensus von 2 fl. aufgehoben worden!

[2]) Gesetz vom 28. März 1896, §. 8. Die Urwähler werden nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden staatlichen Grund- und Einkommensteuer in drei Abtheilungen getheilt. Handausgabe königl. sächsischer Gesetze, 111. Band, Leipzig, Rossberger'sche Hofbuchhandlung, 1897, Seite 25.

[3]) In Preußen umgekehrte Anordnung seit der Wahlnovelle von 1893. Die Communalsteuern sind einzurechnen.

[4]) Wieder umgekehrt, also wie in Sachsen. Art. 6, bairisches Wahlgesetz, „dem Staate . . . . Steuer entrichtet."

[5]) Die Schmerling'schen Landtagswahlordnungen verlangen bloß „directe" Besteuerung, also sind die Umlagen einrechenbar. Für das Landtagswahlrecht liegt dann der Gesichtspunkt des Contocorrentverhältnisses nahe. Man vgl. nur die letzte Kärntnerische Wahldebatte, Steinwender! Jenes Landtagswahlrecht ist aber nichts anderes, als unser particuläres Reichsrathswahlrecht. Für den Reichscensus ergibt sich die Nichteinrechenbarkeit höchstens aus dem Postulat einer „landesfürstlichen" (!) Steuer!! (R. W. O. §. 9 al. 5, **formuliert 1882!!**) Technisch wäre eine solche Einrechnung freilich ungemein heikel.

steuern trotz besonderer Anregung im Jahre 1882 nicht geregelt worden und verblieb der Praxis. Hier mag es noch strittiger aussehen. Jedenfalls hat aber die Frage der Einrechnung großen Einfluss auf unser Wahlrecht, denn die Zuschläge sind bedeutend. Entscheidet man für die Einrechnung, so kann ein besonderer Landtagsbeschluss das Reichsrathswahlrecht erheblich beeinflussen. Andererseits könnte man gerade aus diesem Grunde die Einrechenbarkeit bestreiten. Darauf können wieder die Freunde der Einrechenbarkeit antworten, dass diese Ermächtigung an die Landtage aus der Reichsrathswahlordnung selber erfließen soll. Einfach ist die Frage durchaus nicht und müsste in einem leserlichen Gesetz entschieden sein. Für Einbeziehung der Landeszuschläge spricht jedenfalls der merkwürdig alterthümliche Ausdruck einer landesfürstlichen directen Steuer. Noch interessanter ist der vorletzte Absatz des §. 9 R. W. O. Er stammt bereits aus dem Jahre 1873 und scheint mir ein historisches Document dafür zu sein, dass seine Verfasser schon im J. 1873, also nach kaum 12 Jahren, den Zustand der Particulargesetzgebung, welche sie zu adoptieren im Begriffe waren, nicht mehr zu überblicken vermochten[1]). Der Sinn dieses Absatzes ist auf jeden Fall ein wenig räthselhaft. Am interessantesten und von der größten Bedeutung ist aber die wahre Doctorfrage, ob das Reichsrathswahlrecht, soweit es aus den Specialbestimmungen für die einzelnen Kronländer hervorgeht, durch Einführung der Einkommensteuer getroffen werden kann? Sind Personaleinkommensteuercensiten gegebenenfalls auch unter 4 fl. zur Wahl berechtigt? Dürfen Einkommensteuerträger als solche zur Bildung der bekannten Zweidrittellisten der einen oder anderen Form verwertet werden? Maßgebend soll der Stand der einzelnen Landtagswahlordnungen nach dem Stichtage vom 2. April 1873 sein. Dadurch werden diese Wahlrechtsbestimmungen perpetuiert. Fasst man sie strenge und vielleicht unangebrachterweise allzu organisch, so kann man sagen, dass die Personengruppen, welche durch diese Bestimmungen zur Wahl

---

[1]) „Jedem wenngleich zur Gemeindevertretung nicht wahlberechtigten Staatsbürger gebürt in jener Gemeinde, in welcher er wohnt und von seinem Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen Steuer entrichtet, das Wahlrecht unter denselben Bedingungen und in derselben Weise wie den Gemeindeangehörigen." Dieser Absatz wurde damals im Plenum überhaupt nicht der Berathung unterworfen. Der Berichterstatter begnügte sich bei den §§. 9—20 auf den Ausschussbericht zu verweisen und im Ausschussberichte selbst war von diesem Absatze auch nicht die Rede. Legen wir „unter denselben Bedingungen und in derselben Weise" so aus, dass darunter alle Voraussetzungen zu verstehen sind, dann ist der Absatz ohne Sinn. Denn nach Art. 4, al. 2 des St. G. G. über die allg. Rechte der Staatsbürger, konnte es solche Staatsbürger gar nicht mehr geben und wenn einzelne Entsch. bei Manz, XIX., 7. Aufl., pag. 48, meinen, dieses Recht sei durch die R. W. O. von 1873 nicht aufgehoben, sondern bestätigt worden, so wird man mir zugeben, dass diese Bestätigung in unglücklicher Weise erfolgte. Denn sie ignorierte das Dasein dieser früheren Bestimmung. Schränken wir aber die materiell-rechtliche Gleichstellung auf alle übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen mit Ausnahme der Steuerleistung ein, so haben wir die Frage zu beantworten, in welchem Ausmaße die Voraussetzung der Steuerleistung zu erfüllen ist. Erleichtern wir dieses Erfordernis, behaupten wir, dass bloß directe Steuerleistung in beliebiger Höhe verlangt wird, so wären die Nichtzuständigen privilegiert, was offenbar widersinnig wäre. Die Fassung selbst würde dem strengen Wortlaute nach dieses Ergebnis gebieterisch fordern.

herangezogen werden, sich durch keine spätere Steuergesetzgebung ändern dürfen. Daher Wirkungslosigkeit des P. St. G. für diese Fälle und Beschränkung der Anwendbarkeit auf den 4 fl.-Census. Denn dieser wurde zu einer Zeit geregelt, zu welcher man die Einkommensteuer vorliegen hatte, daher unter directen Steuern (ohne jede Einschränkung) auch die Einkommensteuer verstehen *musste*. Wie aber, wenn man annimmt, dass der Nachdruck auf der *directen* Steuer ruht, dass man grundsätzlich und abstract jede, wenn nur directe sichtbare Steuerleistung als Legitimation zur Wahl auffasst? Hier ließe sich vielleicht einwerfen, dass die Voraussetzungen für die Annahme eines solchen Princips in unserer R. W. O. eigentlich niemals vorhanden waren. — Ferner musste schon im früheren Zusammenhange die Basis für das Wahlrecht der Grundsteuerträger gesucht werden und weitere Zankäpfel sollen noch hereinrollen.

Der innern Verwahrlosung entspricht aber von Haus aus eine rein äußere Vernachlässigung. Die Systematik des Gesetzes, seine Anordnung ist bedauernswert[1]).

Wirkungen aus der Einführung der Personaleinkommensteuer.

So haben wir denn die Überzeugung gewonnen, dass unsere R. W. O. heute zum großen Theile nur mehr als ein geschichtliches Product zu begreifen ist. Was daran noch zu vertheidigen ist, wird aus parteipolitischen Gründen vertheidigt. Namentlich gilt das Resultat von unserem Census. Wir haben gezeigt, dass seine Regelung die seltsamste der Welt sein mag und dass er in seiner Entartung kaum einen seiner wirklichen Zwecke zu erfüllen vermag. Sehen wir jetzt noch, zu unserer Aufgabe zurückkehrend, ob ihm nicht die Einführung der Einkommensteuer und die Contingentierung der Erwerbsteuer den Rest geben muss.

ad I. Isolieren wir zunächst die Absichten der Steuergesetzgebung. Nehmen wir an, die Vorgänge in der Steuerwelt würden sich genau und ausschließlich nach wirklichen Nothwendigkeiten entwickeln, wie es der Steuergesetzgeber weise gedacht hat. Hiebei soll der Census diesen Vorgängen als bescheidener Schatten folgen. Wir werden nur typische und wichtige Fälle behandeln. Kraft positiver Bestimmung, dass eine Steuerleistung von 4 fl. zur Wahl berechtigt, werden alle Personaleinkommensteuerträger, welche mindestens 4 fl. zahlen, wahlberechtigt sein, das sind schon die Censiten auf zweiter Stufe, bei einem Einkommen von 625 bis 650 fl. Wo bereits ein geringerer Steuersatz für die Wahlberechtigung ausreicht, werden auch schon die Censiten auf erster Stufe bei einer Steuerleistung von 3 fl. 60 kr. und einem Einkommen von über 600 fl. zur Wahl gehen können. Nun schreibt aber §. 173 P. St. G. Abs. 1 vor: „Stehen in der Versorgung eines Haushaltungsvorstandes, dessen

[1]) So z. B. werden die allgemeinen Voraussetzungen der Wahlberechtigung am Eingange des 2. Abschnittes (§. 9), die allgemeinen Ausschließungsgründe erst im letzten §. desselben (§. 20!) ausgeführt.

Einkommen 2000 fl. nicht übersteigt, abgesehen von seinem Ehegatten, mehr als zwei Familienglieder, welche kein selbständiges Einkommen haben, so wird für jedes derartige Familienmitglied über diese Anzahl von dem Einkommen des Haushaltungsvorstandes $^1/_{20}$ in Abzug gebracht. Hiebei hat jedoch ohne Rücksicht auf die Höhe des Abzuges die Ermäßigung des Steuersatzes um mindestens eine Stufe einzutreten."

Al. 4: „Erübrigt infolge der vorstehenden normierten Abzüge ein anrechenbares Einkommen von nicht mehr als 600 fl., so entfällt die Einkommensteuerpflicht."

Nehmen wir also z. B. einen Familienvater mit 626 fl. Einkommen, er hat eine Frau und 2 Kinder. Dieser Mann steht auf der zweiten Stufe, hat kein Abzugsrecht, muss 4 fl. zahlen und ist Wähler. Nun ist er so unbescheiden und bekommt ein drittes Kind. Jetzt darf er $^1/_{20}$ abziehen. Nach Abzug bleibt aber nur ein Einkommen von 595 fl. 15 kr., somit ist der Mann nach der obcitierten al. 4 von der Einkommensteuer befreit, er ist gar kein Steuerträger und hat kein Wahlrecht mehr. Das dritte Kind nimmt ihm das Wahlrecht. Stirbt es, so gelangt der Mann wieder zu seinem Wahlrecht. Also wieder ein häufiger Fall, wo das Wahlrecht vom Tode einer dritten Person abhängt. Sein Nachbar in kinderloser Ehe dagegen behält das Wahlrecht, welches in diesem Zusammenhang als Prämie auf Kinderlosigkeit bezeichnet werden kann. Diese ist aber bekanntlich nicht in jeder Hinsicht ein Vortheil für den Staat. Derselbe Fall kann auch noch auf weit höheren Einkommenstufen vorkommen. Auch brauchen die Mitglieder durchaus keine Kinder zu sein. Bei 6 Familienmitgliedern, einschließlich Ehegattin, gehen bereits Leute auf der fünften Stufe (700—750 fl.) ihres Wahlrechts verlustig. Ja selbst Leute mit einem Einkommen von 1000 fl. (10. Stufe) verlieren das Wahlrecht, wenn sie etwa 11 Familienglieder haben sollten. So gibt uns in den letzten Fällen die Rangsnummer der Einkommensstufe das zulässige Maximum von Familienmitgliedern, bei welchen man das Wahlrecht noch behält. Doch müssen wir im Auge behalten, dass es genügt, wenn der Censit durch die Abzüge auf die erste Stufe herabgedrückt wird, um ihn des Wahlrechts nach dem 4 fl.-Census theoretisch verlustig zu machen. Das Wahlrecht hängt also einfach von der Zahl der Familienmitglieder ab. Natürlich ist Voraussetzung, dass dieser Personaleinkommensteuerträger entweder gar keine andere Steuer zahlt oder dass er keine andere als solche zur Wahl berechtigende Steuerleistung aufzuweisen hat. Aus den ersten Steuerstufen ergibt sich fast eine Vermuthung dafür, dass eine allfällige Doppelbesteuerung den Census von 4 fl. nicht erreichen wird.

Nach §. 157 ist dem Einkommen des Vorstandes der Haushaltung das Einkommen der Angehörigen dieser Haushaltung behufs Veranlagung zuzurechnen[1]). Dieser Zuwachs muss, wie aus §. 173 al. 2 hervorgeht, größer sein als 250 fl. und muss, nur soweit er 250 fl. übersteigt, eingerechnet werden. Verdient also, wie es häufig in den ärmeren Schichten

[1]) Ausschussbericht des Abgeordnetenhauses in der Ausgabe des P. St. G. von Reich, 1896, pag. 179.

der Bevölkerung vorkommen wird, neben dem Mann auch die Frau oder irgendein Kind, so kann dadurch der Familienvorstand oder die „wirtschaftliche Einheit" der Familie einkommensteuerpflichtig werden. Der Familienvorstand wird in diesem Falle wahlberechtigt sein, verdankt aber hier sein Wahlrecht wirklich greifbar seiner Frau oder seinem Kinde. Heiratet der Sohn oder die Tochter hinaus oder suchen sie an einem anderen Orte ihren Erwerb, so ist es mit dem Wahlrecht des Vaters vorbei. Fernerhin ist es noch glimpflicher, das Wahlrecht seinen Familienangehörigen zu verdanken, als einem Esel, wie im drastischen Beispiele Franklins. Dieser setzt den Fall, er hätte einen Esel, der ihm ein Einkommen abwirft, das ihn steuerpflichtig und wahlberechtigt macht. Nun stirbt der Esel. Wer war wahlberechtigt? Er oder der Esel?[1]) Schließlich liegt in unserem Fall, wo sich die wirtschaftlichen Kräfte der Familie im Vater summieren und dieser die Familie politisch vertritt, an sich gewiss kein unmöglicher Gedanke[2]). Allein wer wird behaupten wollen, dass die Gesetzgebung so weit gedacht hat, wer wird behaupten wollen, dass diese Structur dem Charakter unserer heutigen Familie entspricht, und wer wird leugnen wollen, dass die Vernunft wenigstens dort aufhört, wo der Vater seine politische Patriarchenrolle mit der Emancipation des Sohnes oder Ausheiratung der Tochter verliert, um sang- und klanglos in der fünften Curie zu verschwinden?

Bisher haben wir bei Behandlung des Census, soweit er auf Einkommensteuer zurückgeht, vorausgesetzt, dass sich die Ausübung des Wahlrechts streng nach dem Gesetzesbuchstaben verwirklicht. Noch wichtiger ist aber die Frage, ob das wirklich der Fall sein wird.

Wir haben gesehen, dass die Einkommensteuerträger schon auf zweiter Stufe zur Wahl berufen sind. Wie aber, wenn die Censiten erster Stufe, denen 40 kr. zum Census fehlt, diese 40 kr. aufbringen, ein Einkommen zweiter Stufe fatieren und damit das Wahlrecht erwerben? Wer will einen jährlichen Einkommenunterschied von 25 fl. controlieren?[3]) Moralisch lässt sich dieses Vorgehen noch gar nicht beanständen[4]), nur

---

[1]) Diese Begebenheit findet sich in den stenographischen Berichten der Frankfurter Nationalversammlung. In „Des Herrn D. Benjamin Franklins sämmtlichen Werken", herausgegeben von G. F. Wenzel, 1780, habe ich sie nicht gefunden.

[2]) Es mag vielleicht von Interesse sein, zu erwähnen, dass ein derartiger Gedanke, nur viel vollkommener ausgeführt, sich in unserer heimischen Gesetzgebung bereits vorfindet. §. 9 der Landtagswahlordnungen vom 30. December 1849 bestimmt, al. 2: **„Dem Vater werden die von seinen minderjährigen Kindern, dem Gatten die von seiner Gattin entrichteten Steuerbeträge zugerechnet, solange das dem Vater und Gatten gesetzlich zustehende Befugnis der Vermögensverwaltung nicht aufgehört hat."** Man sieht, das Verhältnis ist hier juristisch präcise ausgebaut. Hat aber bei Steuer- und Wahlreform Dipauli an die Wiederherstellung solcher Familienwahlrechte gedacht?

[3]) Nach dem statistischen Jahrbuch der Stadt Wien auf das Jahr 1898 gibt es 14.184 Einkommensteuerträger auf der ersten Stufe. Nehmen wir davon bei nur einem Drittel an, dass die allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechts zutreffen, so haben wir schon gegen 5000 Personen in Wien allein, die um wenig Geld das Wahlrecht erwerben können. Erwerbsteuerträger wurden hier nicht berücksichtigt, kommen aber wohl in Wien für diese Untersuchung nicht in Betracht.

[4]) Noch weniger de lege lata rechtlich; anders in Frankreich Décret organique 2. Februar 1852, Art. 31. „Toute personne qui se sera fait inserire

Steuerhinterziehung gilt als verwerflich. Im Gegentheil, es legt ein günstiges Zeugnis für den politischen Sinn dieser Personen ab, solche Leute verdienen das Wahlrecht. Diese Möglichkeit hat aber zur Folge, dass alle Einkommencensiten als solche, soweit die allgemeinen Voraussetzungen zutreffen, zur Wahl zugelassen sind. Oder wie, wenn die Leute, welche nach §. 173 P. St. G. das obenentwickelte Abzugsrecht haben, ihre ganze oder verhältnismäßige Befreiung gar nicht geltend machen, um nicht ihr Wahlrecht zu verlieren? Wenn auch das Steuergesetz so gehalten ist, dass man rein formell beim Abzug an ein officioses Verfahren denken könnte, so ist doch kein Zweifel, dass es sich um ein Recht dieser Leute handelt und dass es bei der ganzen Einrichtung unseres Steuerverfahrens von ihren Angaben abhängen wird, wenn sie geringer besteuert werden sollen. Wir haben oben von der Einrechnung des §. 157 P. St. G. gehört. Gegen ihre Härten gewährt §. 173 al. 2 Abhilfe. Soweit der einzurechnende Einkommensbetrag des neben dem Vorstande erwerbsthätigen Familiengliedes 250 fl. nicht übersteigt, kann der nämliche Betrag wieder in Abzug gebracht werden. Der Vorgang ist ein wenig weitläufig geordnet. Statt dass das Gesetz sagen würde, nur was über 250 fl. geht, muss eingerechnet werden, zerlegt es den Vorgang in zwei Theile. Alles wird eingerechnet. Mehr als 250 fl. darf nicht wieder abgezogen werden. Nun kann der Censit in voller Übereinstimmung mit der Wahrheit das zu Conferierende angeben, ohne aber den Abzug geltend zu machen. Man kann gegen den Staat freigebig handeln und so das Wahlrecht behalten. Ob also diese Beträge zum Abzug kommen, wird in allen diesen Fällen meist, ja ausschließlich von der Willkür der Parteien abhängen. Schon die bisherigen Auseinandersetzungen müssen bis zur Evidenz zeigen, dass der einzig objectiv zu begründende und haltbare, auch objectiv gedachte Census in die Willkür der Wähler gestellt ist. Wenn man so sagen darf, wird der Erwerb des Wahlrechts zu einem simonistischen Act, zu einem entgeltlichen Geschäft zwischen Staat und Staatsbürger, und widerspricht auf das entschiedenste dem Geiste des Gesetzes vom Jahre 1862, welches bereits im zweiten Abschnitt gewürdigt worden ist. Endlich wird der Kreis der Censuswähler dadurch außerordentlich elastisch und erweiterungsfähig. Wie zahlreich die Befreiungen nach §. 173 sind, ersieht man aus den Mittheilungen des Finanzministeriums VI., 3. Heft. Wegen gesegneten Familienstandes nach §. 173 erster und letzter Absatz sind von der Einkommensteuer im J. 1899 befreit gewesen 15.424 Personen, wohl zum guten Theile Familienväter. Ebenso die Befreiungen nach §. 173 al. 2 (zugerechnetes Einkommen der Familienglieder). Diese betragen 2081 Fälle. Dazu kommen noch 808 Fälle von Steuerfreilassungen nach §. 174[1]).

---

sur la liste électorale sous de faux noms ou des fausses qualités . . . ." kann Arrest bis zu einem Jahre erhalten . . . . Duguit et Monnier a. a. O. 285. — Eine solche Bestimmung ist geeignet die Reclamation „wegen Aufnahme von Nichtwahlberechtigten" (R. W. O. §. 26 al. 1) in eine Denunciation zu verwandeln.

[1]) §. 174 P. St. G. erlaubt auch andere individualisierende Gründe für Steuernachlass. Es steht nicht ganz fest, ob die angeführten Umstände taxativ sind.

Vergleichen wir diese Ziffern mit der Zahl der einkommensteuerpflichtigen Personen auf zweiter Stufe (den von der R. W. O. unmittelbar berufenen Wählern), so stellt sich diese auf 47.109 Personen im ganzen. Nun recrutieren sich aber die Befreiungen in der Regel der Fälle auf die ersten drei Stufen, bei der vierten Stufe müssen schon 5—6 Familienmitglieder neben dem Vorstand stehen, damit Befreiung eintritt. Summieren wir nun die Censiten auf den ersten drei Stufen, so ergibt sich als Gesammtzahl 150.564. Wenn auf diese Zahl 18.313 Befreiungen entfallen, so sind das 12·2 Proc., und da es sich hier vorzugsweise um Wähler handeln wird, 12·2 Proc. dieser auf Grund der Einkommensteuer wahlberechtigten Personen, soweit sie nicht auf Grund der Nebenbesteuerung wahlberechtigt sind[1]).

Bis jetzt haben wir mehr harmlose Vorgänge im Auge. Aber die technische Verknüpfung von Census und Wahlrecht hat noch ganz andere Folgen.

Missbräuche bei der Einkommensteuer.

Man wird mir zugeben, dass ziemlich allgemein die Steuer als eine Last empfunden wird und nicht als Vergnügen. Dafür ist nur sehr bezeichnend, dass unser P. St. G. den Fall gar nicht unter Strafe stellt, dass jemand, der gar nicht steuerpflichtig ist, sich zur Besteuerung melden könnte. Auch bei der Finanzbehörde wird das Steuerbekenntnis nach unten blind geglaubt, weil eben niemand daran denkt, dass mit der Pflicht auch ein jus spirituale adnexum erworben wird. Nun, in unserer politisch regen Zeit, bei der leidenschaftlichen Betheiligung der Bevölkerung am öffentlichen Leben ist es gar nicht ausgeschlossen, dass Leute, die überhaupt noch lange nicht steuerpflichtig sind, ihr Einkommen weit höher angeben. Der Gedanke ist nicht so absurd, wie man glauben könnte. So beweisen uns englische Vorgänge aus der Zeit der Königin Anna (Anfang des 18. Jahrhunderts), dass auch eine solche Höherfatierung nicht außerhalb menschlicher Handlungsweise liegt[2]).

Jedenfalls ist §. 174 nur für ungewöhnliche Fälle gedacht. Die Zahl der Ermäßigungen nach §. 174 ist weit größer als obige 808, sie beträgt 11.635 Fälle. Allein daran ist nicht zu ersehen, wie viele von ihnen das Wahlrecht nehmen. Wir wollen sie daher vernachlässigen.

[1]) Wie weit Doppelbesteuerung vorliegt, ist leider aus den Mittheilungen nicht zu ersehen; wir erfahren auch nichts über die Betheiligung der Berufsgruppen an der Einkommensteuer (auch von Baron Wieser beklagt). So wird also auch ein zuverlässiger Schluss unmöglich. Es erübrigen mithin bloß entfernte Schlussreihen und diese ersparen wir uns besser.

[2]) Franqueville, le Gouvernement et le Parlement Britannique (siehe unten) belehrt uns im 2. Band, S. 288: Une loi de la Reine Anne (Acte 10, ch. 23) oblige tout électeur à prêter serment qu'il était réellement franctenacier et que ses biens rapportaient net quarante shillings par an, et une acte posterieur (Acte 18, Georges ch. 18) déclara, que toute personne, qui voterait sans avoir le revenu exigé, serait passible d'une amende de mille francs, au profit du candidat au quel il n'aurait pas donné sa voix (die Abstimmung war bis 1872 mündlich). — Nun muss man sich aber vergegenwärtigen (man vgl. W. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reiches, ein finanzgeschichtlicher Versuch, 1866, von Adolf Wagner als vortrefflich bezeichnet),

Schon darum wäre es eigentlich geboten, wenn man überhaupt noch an unseren Census glaubt, dass die Finanzbehörde, man wird es heiter finden, ein ähnliches Misstrauen gegen Steueranmeldungen bekommt, wie das Gericht im Laufe der Zeit gegen Schuldbekenntnisse. Für eine Controle durch die Finanzbehörde in diesem Sinne fehlen aber alle Grundlagen, auch würde es sich um die zahlreichste Gruppe der ganz kleinen Leute handeln und daher die Geschäftslast der Steuerbehörde ins Ungemessene steigen.

Begünstigt wird aber diese Methode des Wahlrechtserwerbs durch andere desolate Rechtszustände. Der Wahlrechtserwerb muss gar nicht 4 fl. oder für die Einkommensteuerträger erster Stufe 40 kr. kosten, er wird wesentlich dadurch erleichtert, dass unser Gesetz wenigstens für den Census von 4 fl. aufwärts gar nicht verlangt, dass die Steuer wirklich entrichtet wird.

Unser Wahlrecht richtet sich einfach nach der bloßen *Steuerschuldigkeit*, wie man im unmittelbaren Anschluss an die Terminologie der einzelnen Wahlgesetzgebungen behaupten kann. Bloß bei Böhmen[1]) und nur für den Census unter 4 fl. lässt sich mit einigem Erfolg die Ansicht vertreten, dass einjährige Steuerrückstände in der Gemeindegiebigkeit die Ausübung des Wahlrechtes suspendieren. Wie steht es aber anderswo mit den Wählern, welche nach bekannten Bestimmungen wahlberechtigt sind, ohne eine Steuer in der Höhe von 4 fl. zu entrichten? Auf sie bezieht sich die Bestimmung in den Gemeindewahlordnungen, dass diejenigen wahlberechtigt sind, „welche eine directe

---

dass um 1692, also knapp zuvor die Landsteuer eingeführt worden war, welche permanent wurde; auf unbewegliches und bewegliches Vermögen berechnet, traf sie in ihrer Wirksamkeit *hauptsächlich* das unbewegliche. Gerade unter der kriegerischen Regierung der Königin Anna wurde sie regelmäßig zu den höchsten Steuersätzen eingehoben (4 sh. auf £). Die Selbstüberhebung zu politischen Zwecken musste somit bei verhältnismäßig entwickeltem Steuersystem schwere pecuniäre Nachtheile für die Wahllustigen zur Folge haben. Und doch genügt der Steuerdruck dieser Zeit mit nichten, die Leute von der Erschleichung des Wahlrechts abzuhalten. Dieser unter Anna obligatorische Eid, dass das Vermögensbekenntnis nicht zu hoch gegriffen sei, war schon unter Heinrich VI. ähnlich vorgekommen. Nur war er hier nicht obligatorisch, sondern konnte bloß deferiert werden (vgl. 2. Abschnitt).

[1]) Die böhmische Gemeindewahlordnung vom 16. April 1864 hat im §. 4 die Bestimmung. Vom Wahlrechte sind ferner ausgeschlossen: a) „jene, welche mit einer ihnen obliegenden Gemeindegiebigkeit seit mehr als einem Jahre im Rückstande sind." Nun ist eigentlich der Ausdruck sehr schroff. Vielleicht ist bloß Suspendierung in der *Ausübung* des Wahlrechts gemeint; dann ist es vielleicht möglich, diese Leute in ihrem Reichsrathswahlrecht zu erhalten. Denn dann sind sie als Gemeindewähler, wenn auch außer Cours gesetzt, in die Reichsrathswählerlisten einzutragen. Der schroffe Ausdruck kann sich auch aus Mangel an juristischer Präcision erklären. Man hat etwa bloß den Effect im Auge. Bei strenger Auffassung, welche den Wortlaut entschieden für sich hat, sind sie aber, als vom Wahlrecht ausgeschlossen, gewiss nicht Gemeindewähler, daher auch nicht in weiten Listen aufzunehmen. So scheint auch die Praxis vorzugehen, denn der Ausschussbericht des Abgeordnetenhauses, welcher die Wahlrechtserweiterung infolge Zulassung der 5 Gulden-Männer bespricht, nimmt auf die Steuerrückstände in Prag ausdrücklich Bezug. Interessant ist bloß, dass Leute ihr Reichsrathswahlrecht deshalb verlieren, weil sie mit den Gemeindegiebigkeiten, nicht weil sie mit den Staatssteuern, im Rückstand sind.

Steuer .... entrichten," also nicht „zu entrichten haben". Man könnte also hier wirkliche Leistung verlangen, allein immerhin fehlt für den Fall, dass sie die Steuer nicht zahlen, die Sanction. In der That sagt eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung: Der Ausdruck: „welche seit wenigstens einem Jahre in der Gemeinde eine directe Steuer entrichten," ist nicht dahin auszulegen, dass die physische (!) Einzahlung in der Gemeinde erfolgen müsse, sondern nur von der Verpflichtung (!) zur Zahlung einer directen Steuer zu verstehen (V. G. H. 12. November 1884, Z. 2462 [V. 2286], bei Manz IX. 1895, S. 200), also eine autoritäre Bekräftigung der rein formalen Behandlung unseres Census und von Bedeutung für die nunmehrige wahlrechtliche Behandlung der Grundsteuer (Sp. 129).

Was immer die Zwecke des Census sein mögen, erreichbar sind sie nur dann, wenn die Steuer wirklich gezahlt werden muss. Der Census soll doch erst einen Schluss auf andere Thatsachen ermöglichen, kann es aber nur dann, wenn er eine reale Existenz führt. Und vollends müssen jene Personen zustimmen, welche im Wahlrecht ein Äquivalent für die directen Barzahlungen an den Staat erblicken, sich also das Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger als einen Contocorrent denken, der im ganzen nicht mehr Mode ist. Auch bei einem Contocorrent und gerade bei diesem müssen schließlich die Zahlungen beiderseits wirklich erfolgen. In der That, man mag die Frage von welcher Seite immer behandeln, der Census kann nur ernst genommen werden, wenn er ernst behandelt wird. In Sachsen, in Baiern, in Hessen, besonders in England[1]) hat man auch Ernst gemacht. Wenn ich Biedermann[2]) glauben darf, um nicht weiter forschen zu müssen, so constatiert er für das Jahr 1864, dass ziemlich allgemein Steuerrückstände das Wahlrecht suspendieren[3]).

Wenn aber der einzelne sieht, dass er bloß eine Steuer anzumelden hat, um das Wahlrecht zu erwerben, dass er deswegen noch lange nicht zahlen muss, so wird er leicht einen kleinen Steuersatz angeben und dann, ohne dass dieser Census seinen Verhältnissen entspricht, Wähler werden und (aus dem Steuercataster kommt er nicht so bald) Wähler bleiben. Du giltst so hoch, als du dich schätzest. Sollte sich aber schließlich die langsam vergeltende Hand der Steuerexecution gegen diesen Hochstapler erheben, so wird ihn leicht ein politisch interessierter Dritter, insbesondere die Partei, herauspauken. Derart wird der Wahlcensus zu einer Parteibesteuerung, ein sehr merkwürdiges Gebilde, welches vielleicht imstande ist, auch auswärtige Finanzminister anzuregen. Sollte aber die Steuerexecution den „Wähler" selbst treffen, wie unerquicklich muss diese Staatseinnahme genannt werden! Mit dieser Entwicklung schwindet aber jeder

[1]) Wo feste Endtermine bestehen, bis zu welchen die Steuern alljährlich entrichtet sein müssen. Franqueville II.

[2]) In den „Vier Abhandlungen über das constitutionelle System".

[3]) Vgl. auch bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, X. Heft, Verfassung von Hamburg, Wahlgesetz für die Wahlen zur Bürgerschaft, §. 2, 2; Verfassung von Bremen, Gesetz, die Bürgerschaft betreffend, §. 2, f. — In Lübeck beispielsweise fehlt eine Bestimmung.

wirkliche innere Zusammenhang zwischen Census und Censit, es genügt nicht, wenn dieser Zusammenhang durch Steuerexecution hergestellt wird, der Steuersatz wird auch[1]) hier fictiv und man hätte sich also gegen den Gedanken, der aus Anlass der Steuerreform bei uns auftaucht, zum Schutze wohlerworbener Wahlrechte nach allen Regeln der Kunst ehrlich fictive Steuersätze einzuführen, nicht so sträuben müssen. „Den Teufel spürt das Völklein nie, und wenn er sie beim Kragen hätte."

Die kostenfreie Regelung des Wahlrechtserwerbes, bezw. der angenehme Credit, wird aber die Parteien als solche veranlassen, den Wahlrechtserwerb zu organisieren, und zwar das umso eher, je mehr Zuspruch sie von den bis dahin nicht privilegierten Wählern zu erwarten haben. Von Zeit zu Zeit werden diese Parteien Wählerschübe nach Bedarf vornehmen. Die Wähler lassen sich unter diesen Verhältnissen beliebig und billig vermehren, wie falsche Creditpapiere, nur finden diese falschen Wähler ihre Beschränkung in der absoluten Zahl der Wähler aus der fünften Curie. In der That hört man schon Klagen über solche Missbräuche. Allein man muss sie sich gefallen lassen, sie sind einfach das Symptom unbefriedigender unfertiger politischer Verhältnisse.

Resumieren wir, so lässt sich sagen, dass wir in der zweiten und vierten Curie heute ein facultatives allgemeines Wahlrecht haben. Halb missbräuchlich, halb corrumpiert bewirkt es, dass die Wähler der fünften Curie Wähler der beiden anderen breiten Curien werden, sowie diese Wähler in der fünften Curie. Und so wogen denn die beiden Kategorien ineinander, alle Dämme sind gerissen.

Wahlrecht und Erwerbsteuer.

Bei der Erwerbsteuer wollen wir vorläufig nur den Fall des §. 5 P. St. G. der Besprechung unterziehen. Er sagt uns: „Dürftige Erwerbsteuerpflichtige, welche ihr Gewerbe ohne Hilfsarbeiter oder nur mit einem Hilfsarbeiter (Gesellen oder Lehrling) ausüben, können von der Erwerbsteuercommission (§. 16), bezw. der Steuerbehörde (§. 66) für das betreffende Steuerjahr oder die betreffende Veranlagungsperiode von der Entrichtung der Erwerbsteuer losgezählt werden." Schön! Im allgemeinen hat also nach §. 66 nur die Erwerbsteuercommission dieses Recht. Nehmen wir nun an, sie habe sich im einzelnen dieses Rechtes bedient, der Censit ist dispensiert; erscheint er noch als eines jener wichtigen „Gemeindeglieder", welche eine Jahresschuldigkeit an directen Steuern von mindestens 4 fl. (oder weniger) zu entrichten haben? Wir wollen die Frage nicht ernstlich aufwerfen, doch müssen wir immerhin darauf aufmerksam machen, dass wir hier zwei Steuerpflichten haben, erstens eine primäre, welche unter verschiedenen gesetzlichen objectiven Voraussetzungen entsteht und auf unbegrenzt viele Einzelleistungen gerichtet ist. Man nennt so eine Obligation eine „zusammengesetzte" Zustandsobligation. Diese Steuerpflicht kann gar nicht aufgehoben werden. In der That sehen wir, dass die Dispense immer nur auf kurze Zeit ertheilt werden können. Wohl kann aber diese Steuerpflicht ruhen und

[1]) Grundsteuer!!

das ist der Fall, wenn die aus ihr jeweilig hervorgehende Pflicht zur concreten Einzelleistung durch Dispens aufgehoben wird. Diese Pflicht ist die zweite concrete Pflicht zur Steuerleistung. Diese zweite Pflicht, gerichtet auf eine oder eine begrenzte Zahl von Zahlungen, kann nachgesehen werden, verjähren u. s. w. (Analoges, Freiberger, Handbuch 1899, §. 106.)

Wenn nun die R. W. O. den Census an die Steuerpflicht knüpft, unterscheidet sie nicht weiter; es besteht aber keine Vorschrift, welche das Wahlrecht mit der einzelnen concreten Steuerpflicht verknüpfen würde. Wie wir schon aus der Nichtbehandlung der Steuerrückstände ersehen, wird das Wahlrecht an die abstracte Steuerpflicht geknüpft. So ruht also in unserem Fall die Steuerpflicht, nicht aber das Wahlrecht des Censiten, der Censit bleibt im Steuercataster und das entscheidet. Auch hier und hier obendrein ex lege führen Steuerpflicht und Wahlrecht eine ganz selbständige Existenz. Wäre unser Gesetz wie das bairische gefasst, so würden Steuerrückstände und Dispense in gleicher Weise die Ausübung des Wahlrechts hemmen. Es heißt hier im Art. 15 des Wahlgesetzes: Wahlberechtigt als Urwähler ist jeder volljährige Staatsangehörige, welcher dem Staat seit mindestens 6 Monaten eine directe Steuer entrichtet. Art. 6 schreibt für die Wählerliste etwaige Vormerke über Steuerentrichtung vor. Freilich ist zuzugeben, dass eine so rigorose Behandlung den Census noch verhasster machen muss, wenn an schlechten Geschäftsgang sofort Wahlrechtsverlust, gewissermaßen sofortige Aussperrung aus der Gesellschaft geknüpft wird, wenn sofort Zweifel an seiner privatrechtlichen Gesinnung auftauchen. Für die crassesten Fälle, Concurs u. s. w., mag der Wahlrechtsverlust noch hingehen, solange der Verdacht, dass der Cridatar unehrlich vorgegangen sein könnte, nicht widerlegt ist. Eine solche Ausnahme darf aber nicht verallgemeinert werden. Gerade das macht aber den Census so unglücklich: Behandelt man ihn strenge, wird er odios, mild behandelt, wird er je tiefer, umso sinnloser.

Insbesondere Wirkungen aus der Contingentierung der allgemeinen Erwerbsteuer.

Im einzelnen ist von der Einwirkung der Erwerbsteuerregulierung außer dem Bisherigen wenig zu sagen. Umso interessanter sind die Wirkungen im großen, welche aus der Contingentierung hervorgehen. Bis zur Steuereform wurde der Gewerbetreibende einzeln für sich besteuert und trug einen gleich bleibenden Steuersatz; jetzt wird ihm zwar ein individueller Steuersatz nach einem variablen Tarif vorgeschrieben, außerdem trifft ihn aber, wenn die den einzelnen Erwerbsteuerträgern vorgeschriebenen Steuersätze den Umfang der alten zusammen vorgeschriebenen Gesammtsteuersumme (das Contingent) nicht erreichen, eine procentuelle Zuschussplicht, der Contingentzuschlag. Die Praxis hilft sich, wie ich höre, noch radicaler, indem sie, bevor sie das lästige Geschäft, diesen Aufschlag zu ermitteln, vornimmt, vorerst die unmittelbare **Erhöhung der Steuersätze** versucht. Daraus geht hervor, dass der

einzelne von den Veränderungen und Verhältnissen seiner Steuercollegen abhängig ist. Je nach den Veränderungen in ihrer Zahl, ihren Verhältnissen, ihren allfälligen Steuerhinterziehungen, oder da wir den Vorgang entdeckt haben, „Steuerübertreibungen", wird der Steuersatz des einzelnen zu- oder abnehmen. Wenn einige Erwerbsteuerträger sich größerer Steuerhinterziehungen schuldig machen, so ernennen sie damit vielleicht auch irgendeinen Steuercollegen zum Wähler. Dieser hätte vielleicht sonst einen Steuerbetrag zu entrichten, der um ein weniges hinter dem Census zurückbleibt. Die sich auf alle erstreckende Steuererhöhung erhöht nun leicht seine Steuerpflicht um die kleine Differenz und er wird richtig Wähler. Sein Wahlrecht verdankt er der Steuerhinterziehung dritter Personen. Wenn die Steuercommission jemanden nach §. 5 P. St. G. von der Erwerbsteuer befreit, ernennt sie vielleicht damit einen anderen zum Wähler. Mit einem Worte, der Steuersatz ist von Fall zu Fall veränderlich und eignet sich darum schwerlich zur Grundlage der Wahlberechtigung. Schon früher war eine Steuer contingentiert: die Grundsteuer, jetzt kommt eine so umfassende Steuer wie die Erwerbsteuer hinzu. Gewiss, die Steuergesetzgebung kann sich nicht aus Rücksichten auf den Wahlcensus von ihren Zweckmäßigkeitserwägungen abbringen lassen, sie kann sich nicht nach dem Census, wohl aber kann sich der Census und die Wahlgesetzgebung nach der Steuergesetzgebung richten. Welche Schicksale erfährt nun der Census durch die Contingentierung? Er wird mit den Steuersätzen auf- und abhüpfen und so bekommen wir zu guter Letzt einen tanzenden, quecksilberartigen Census. Praktisch kann dieser Fall allerdings wieder nur „jene kleinen Steuerträger, die wegen der Geringfügigkeit ihres Einkommens eine Personaleinkommensteuer gar nicht zu entrichten haben", treffen. Es ist kein Zufall, dass wir uns so oft in ihre Seele versetzen müssen, denn gerade diese werden in der Lage sein, die interessantesten Studien über unser Wahlrecht zu machen. Aber auch bei jenen kleinern Steuerträgern, welche bei einem Einkommen von 600 bis 700 fl. wegen gesegneten Familienstandes von der Einkommensteuer befreit sind, aber nicht von der Erwerbsteuer, werden in ihren politischen Rechten getroffen, so dass also auch die 4 fl.-Männer ernstlich betheiligt sind. Von erheblicher Bedeutung wird die Contingentierung natürlich in jenen Landtagswahlrechten, welche das Sicherheitsventil eines fixierten Ergänzungscensus nicht kennen.

Erinnern wir uns an das Wort von Inama. Er sprach von der Unvollkommenheit jedes Wahlsystems, welches die Wahlberechtigung des einzelnen an sein Verhältnis zur Gesammtheit knüpft. Nun gerade bei diesen kleinen Erwerbsteuerträgern oder auch Grundbesitzern wird das Wahlrecht jetzt in doppelter Hinsicht an sein Verhältnis zur Gesammtheit geknüpft sein. Aus seinem Verhältnis zu den Erwerbsteuercollegen wird sich seine Steuerleistung bestimmen, diese wird ihm erst einen Platz in der Wählerliste geben und von der Losnummer, welche er hier erhält, wird es abhängen, ob er noch zur Wahl kommt. In der nächsten Veranlagungsperiode steigt vielleicht die Steuervorschreibung, unterdessen hat sich aber auch sein Rang in der Liste verschoben, z. B. nach unten,

und er verliert, obwohl seine Steuerleistung gestiegen, das Wahlrecht. Noch einschneidender sind diese Wirkungen im Landtagswahlrecht[1]). Wirklich, wenn ein kleiner Steuerträger ein passionierter Wähler sein sollte, muss ihm die Sorge für sein Wahlrecht den Schlaf rauben. Erst der Verlust desselben kann ihm die Ruhe wiedergeben. Denn jetzt hat er nichts mehr zu verlieren und kann nur gewinnen.

Politische Schlussfolgerung. Jetzt, wo wir am Ende unserer Betrachtungen stehen, wollen wir uns nochmals die Frage vorlegen, welchen Einfluss alle diese Veränderungen insgesammt auf unser Wahlrecht haben mnssten. Es ist jetzt begreiflich, warum wir genöthigt waren, uns mit Andeutungen zu begnügen. Statistik besitzen wir bloß für den Ausgangspunkt; für die außerordentliche Demokratisierung der beiden Curien am Anfang unserer Bewegung ist recht bezeichnend, dass die fünfte Curie (österr. Statistik, 49. Band, 1. Heft[2]) in allen Ländern zusammen 36½ Procent(!) Pluralitätswähler zählt, speciell in Vorarlberg schon 1897 49·5 Procent(!), in Galizien 41·7 Procent, in Dalmatien 41·6 Procent, in Oberösterreich 41·2 Procent, in Niederösterreich 39·3 Procent, in der Bukowina 38·7 Procent, ganz bescheiden in Böhmen 32·4 Procent. Je höher sich nun diese Zahlen stellen, umso identischer erscheint die Wählerschaft der breiten alten Curien mit dem Contingent der fünften Curie, umso hinfälliger ist der Unterschied zwischen den beiden Curien. Schon bei Beginn ist somit der Process weit vorgeschritten.

Sicher kann nur eines behauptet werden. Seit den Wahlen von 1897 muss sich die Zahl der Reichsrathswähler in der zweiten und vierten Curie auch verhältnismäßig stark erhöht haben und dies trotz des erheblichen Ausfalles an kleinen Erwerbsteuerträgern, den wir aber in Erwägung gezogen haben. Schon für die Wahlen von 1897 constatiert die österr. Statistik, XLIX. Band, 1. Heft, dass das Wahlrecht bereits an und für sich (seit 1891) auf eine breitere Basis zu stehen gekommen ist[3]), [4]).

Nun sind aber die Veränderungen infolge der lex Dipauli und der Steuerreform erst mit den Wahlen von 1900 wirksam geworden. Für diese haben wir aber noch keine officielle Statistik[5]) und wenn wir schon eine hätten, so ist es doch klar, dass erst bei allmählicher

---

[1]) Im Landtagswahlrecht, welches bekanntlich vielfach bei dem ungeschminkten System der Steuer- oder Censittendrittelung stehen geblieben ist, wird diese taumelnde Bewegung nicht bloß die Leute unter 4 fl., sondern schlechthin die untersten Wähler erfassen, mögen sie auch eine höhere Steuerleistung aufweisen.

[2]) „Die Ergebnisse der Reichsrathswahlen in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern für das Jahr 1897."

[3]) Die Wahlberechtigten haben hier 1891—1897 um mehr als 9 Procent zugenommen, in der Städtecurie um 16·4 Procent in 6 Jahren.

[4]) Anderer Meinung scheint der Hauptsache nach Wieser, Seite 93 a. a. O., allerdings mit beträchtlichen Zugeständnissen an unsere Meinung.

[5]) Die G. Freytag'sche Reichsrathswahlkarte über die Wahlen von 1901 ist für diese Zwecke nicht verwendbar. Sie bringt als Gesammtzahl der Wähler in der 2. und 4. Curie die Daten von 1897, wie man sich aus dem angeführten Bande der österr. Statistik überzeugen kann. — Hingegen hat z. B. die Wiener privil. Wählerschaft, Zeitungsberichten zufolge, seit 1897 um ganze 47·4% zugenommen; es entfällt also gegenwärtig in der 5. Curie schon auf zwei Wähler ein Privilegierter.

Einbürgerung Recht und Missbrauch die Erweiterungsmöglichkeit unseres Wahlrechts erschöpfen werden. Volle Wirksamkeit der Veränderungen kann man für die ersten Wahlen nicht erwarten, und somit würde eine vorliegende Statistik ganz unzuverlässig sein, sie kann uns nur die Zahl der vorläufig in die Wählerlisten Eingetragenen wiedergeben. Der triste Zustand unserer Gesetzgebung, die von den breiten Massen schwer controlierbare Methode bei Anfertigung der Wählerlisten, die Rechtsunwissenheit der großen Massen dürften sehr viel der Geschicklichkeit und dem freien Ermessen der mit Anfertigung der Listen betrauten (§. 25 b) R. W. O.) Gemeindebehörden überlassen, welche, selbst wieder politisch interessiert, vielfach aus sehr einfachen Laien zusammengesetzt sind. So müssen sich ungeheure Fehlergrenzen ergeben. In civilisierten Gegenden wird der Ausfall von Wahlberechtigten in der fünften Curie vielleicht kleiner sein als in den beiden anderen. Denn es gehört mehr Scharfsinn dazu, Wähler in der zweiten und vierten Curie als in der fünften Curie zu sein. Der einzige Hüter des Gesetzes ist noch die Partei, das umsomehr, je politisch aufgeweckter das einzelne Kronland ist. Wie sie den Missbrauch für sich organisieren wird, wird sie den Missbrauch gegen sich abzuwehren suchen. Die andere Partei wird ihr nur so weit wehren können, als jene missbräuchlich vorgeht, nicht so weit sie recht hat. So werden sich die Missbräuche paralysieren und zum Theile soweit sie laufen summieren, die Wirkung der auf das Wahlrecht gerichteten Kräfte wird verallgemeinert und muss steigen. So ruht also unser Wahlrecht in seiner thatsächlichen Wirksamkeit in der Hand der Gemeindebehörden (!) und Parteien. (!!)

Mit diesen Einschränkungen haben wir es im vorhinein entschuldigt, wenn der Stand der in den Wählerlisten eingetragenen nicht so groß sein sollte als die Zahl der wirklich Wahlberechtigten und derjenigen, die es bei diesem Wahlrecht werden können.

Wir wissen weiter, dass die hervorragendsten Gruppen der fünften Curie, vom Landproletariat abgesehen, sicher auch in den anderen Curien vertreten sind. Am interessantesten wäre hier die Betheiligung des Industrieproletariats, das nur einkommensteuerpflichtige Wähler stellen kann. Hier fehlt aber noch begreiflicherweise jede Statistik über die Betheiligung der einzelnen Berufsclassen an der Einkommensteuer. Man müsste also höchstens, wenn man exact verfahren will, aus den nicht gerade allzubekannten Lohnlisten schließen. So z. B. ergibt die Monographie der Brünner Handelskammer über Maschinenindustrie 1895 ungefähr 21 Procent ausschließlich männliche Arbeiter, welche im Alter von 20 Jahren aufwärts ein ständiges Einkommen von 600 fl. aufwärts beziehen. Auf anderer Seite umschreiben wir unsere Frage, wenn wir die Zahl der Censiten auf erster und zweiter, vielleicht noch dritter Einkommenstufe ins Auge fassen. Sie sind das trojanische Pferd, in welchem die eindringenden Wähler des Industrieproletariats verborgen sind.

Den genauesten Anhalt bietet unter solchen Umständen noch immer das politische Ergebnis. Hier lehrt uns die verhältnismäßig große Zahl von Stimmen, welche in der Städtecurie Wien für die specifischen Vertreter des Industrieproletariats abgegeben worden sind, die wirkliche

Wahl eines ihrer Parteigänger in der Nähe von Wien und die Stichwahl in Wiener-Neustadt, dass eine sehr große Zahl von Arbeitern wahlberechtigt geworden sein muss und dass ein grundsätzlicher Unterschied zwischen zwei Curien, wo dieselben politischen Ergebnisse stattfinden, nicht mehr besteht. Gerade im politisch geschulten Wien dürfte die Latitude für die Erweiterung des Wahlrechtes, soweit sie durch die Steuer- und Censusreform möglich wurde, am vollkommensten ausgemessen worden sein. Auf der anderen Seite ist die Radicalisierung der Wählerschaft in Deutschböhmen mit der schleichenden Wahlrechtserweiterung in der zweiten und vierten Curie in Zusammenhang zu bringen. Auch hier Übereinstimmung der Ergebnisse in der dritten Curie. Man kann sagen, dass die politischen Ergebnisse an diesen zwei Punkten die hervorragendsten der letzten Wahlen sind. Sie haben als gemeinsame Ursache den Verfall der zwei alten Curien und die zunehmende Gemeinsamkeit der Wählerschaft in der fünften Curie[1]).

[1]) Eine andere interessante Wirkung der Reform ist die Bedeutung der Einführung der Einkommensteuer für die Mandatstärke der Städte- und Landgemeindencurie. Es genügt vielleicht, wenn wir hier auf v. Wieser verweisen, a. a. O., 9. Abschnitt, Seite 101 f. Es handelt sich hier doch nur um eine Einzelfrage, welche von geringer Bedeutung ist, falls wir zur Ansicht gekommen sein sollten, dass die Curien als Ganzes nicht mehr zu halten sind.

Die Taaffe'sche Wahlvorlage.

Wir haben uns vorhin überzeugt, dass der Census in Verfall geräth und nicht mehr geeignet erscheint, die Wählerschaft auszumustern und zu individualisieren. In der That bemerkt man auch schon in der Gesetzgebung einen Zug, der dahin geht, zwingende, objective Grundlagen für das Wahlrecht zu schaffen und es von seinen decadenten, nur mehr persönlich wirkenden Voraussetzungen zu befreien, woferne man sich nicht dazu verstehen kann oder will, das Wahlrecht bis auf gewisse negative Einschränkungen ganz freizugeben. Auch diese neuen Voraussetzungen können nur allgemeine Fassungen zulassen — in großen Staaten lässt sich einfach nicht unmittelbar individualisieren, und allgemeine Formeln können in unserem Falle auch nur wieder eine Vermuthung für die politische Eignung des Wählers bilden. Jede Wahlrechtsbeschränkung ist auf diese Weise eine praesumptio juris et de jure.

Nicht die Vermuthung kann also abgeschafft werden, wohl aber kann der Gesichtspunkt ein verschiedener sein, unter dem man Vermuthungen für die politische Eignung aufstellen kann, Vermuthungen, von denen jede einzelne brauchbar sein kann. Als Material zur Substantierung derselben kommen die verschiedensten realen Elemente des socialen Lebens in Betracht. Es gilt nun erfinderisch sein im Suchen solcher Vermuthungen und scharfsinnig in der Auswahl der besten. Manche lassen sich übrigens auch combinieren. Die beste Vermuthung wird diejenige sein, welche die größte die Wählerschaft organisierende Kraft besitzt, und ob sie sie besitzt, wird von der passenden Auswahl unter den realen Elementen des socialen Lebens, von welchen die Vermuthung ausgeht, abhängen. Das sociale Element, von dem die Vermuthung ausgeht, muss so unmittelbar wie möglich an das Einzeldasein anzuknüpfen wissen und muss geeignet sein, es nach allen wichtigen Richtungen zu beherrschen. Unter diesen mögen insbesondere andere, politisch relevante Thatsachen sein, von denen man auch ausgehen könnte, aber nicht ausgeht, weil sie weniger ausgezeichnet sind. Je umfassender die Prämisse diese Fähigkeit besitzt, umso vorzüglicher wird die Vermuthung sein. Es kommt hier also buchstäblich darauf an, den Nagel auf den Kopf zu treffen, den Mittelpunkt des socialen Einzeldaseins zu finden.

In der That sucht die Gesetzgebung einzelner Staaten nach Maßstäben solcher Art, welche das Einzeldasein des Wählers so enge als möglich determinieren. Gewiss war die Steuerleistung, an welche der

Census knüpft, ein reales Element unter vielen, von denen man ausgehen konnte und ebenso gewiss bei einiger Höhe und unvollkommenem Steuersystem geeignet, eine haltbare Präsumption zu begründen. Während aber die technische Verbesserung des individualisierenden (sog. organischen) Wahlrechts von entfernteren Prämissen zu näheren überzugehen trachtet, strebt der Census immer mehr in die weitere Sphäre, seine technischen Mittel werden immer unzulänglicher, während die Aufgabe selbst wesentlich die gleiche blieb, und so konnte man schließlich nicht mehr aus dem Census schließen, als etwa aus einem Havelock auf die Gestalt seines Besitzers. Es gibt andere Kleidungsstücke, welche näher an den Körper anschließen. Als Ideal erscheint hier das Tricot.

Diese zu gewinnenden Merkmale müssen aber nicht nur organisierende Kraft besitzen, sondern auch imstande sein, den verschobenen politischen Machtverhältnissen Rechnung zu tragen. Auch müssen wir uns vor Augen halten, dass bei einem stark demokratisierten Wahlrecht nur die allgemeinsten Kategorien ausgesondert und abgeschlossen werden können, wenn die Aufgabe, die Wählerschaft zu mustern, nicht schlechterdings eine unlösbare oder zufällige werden soll. Man muss sich bescheiden, wenn man wirklich organische Gruppen der Bevölkerung erzielen will. Insoferne war es eine Vermessenheit des Census, sich trotz seiner letzten Entartung dieser Aufgabe zu unterziehen.

Leicht ist die Aufgabe nicht, solche organisierende reale Merkmale zu finden. Schon der Census ist ein Kunst- und Verlegenheitsproduct, welches zeigt, wie schwierig es heute ist, solche Grundlagen zu finden. In älterer Zeit konnte man z. B. leicht dem Grund- oder Hausbesitz die Wahlberechtigung ertheilen. Bei dem heutigen Stande unserer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung wäre eine solche Entscheidung nicht mehr denkbar, und doch ist dieser Maßstab nicht ohne Interesse, weil er die Richtung angibt, in welcher sich derartige Versuche, reale Wahlrechtsgrundlagen zu finden, bewegen könnten. Auch illustriert er, was wir eigentlich unter einer elementaren entscheidenden Thatsache des Einzeldaseins verstehen. In der That hat dieses Kriterium in England seine unverkennbare zeitgemäße Fortsetzung in seinem heutigen Wahlrecht gefunden. An Stelle des Grundbesitzes ist der Besitz einer selbständigen [1]),

[1]) Darauf soll auch durch die Höhe des Mietzinses oder die nähere Beschaffenheit der Behausung hingewiesen werden. Die Hauptgruppen der Wählerschaft in England bilden heute: a) House hold franchise. Est électeur en vertu du droit d'habitation, tout homme, qui, à la date du 15 juillet, habite, depuis un an, en qualité de propriétaire, locataire employé ou agent, soit une maison entière soit un logement distinct ne formant qu'une partie d'une maison. Peu importe, d'ailleurs, la valeur de l'habitation, il faut seulement qu'elle soit imposée à la taxe des pauvres, et que tous les termes échus de cet impôtaient été regulièrement acquittés. b) Est électeur en vertu du droit d'occupation, tout homme qui à la date du 15 juillet occupe depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, une propriété quelconque, bâtie ou non bâtie, d'un revenu net annuel de deux cent cinquante francs. Il n'est plus question ici d'une habitation effective . . . Man vgl. die gediegenen Ausführungen des Cte. de Franqueville, le Gouvernement et le Parlement Britanniques, 1887, im 2. Band, 328 ff; ancien maitre des Requêtes au conseil d'Etat, ebenso für die folgende Beurtheilung. — Die dritte Gruppe

menschenwürdigen Wohnung getreten. Diese hat die Grundlage der Wahlberechtigung zu bilden[1]). Der Gedanke ist sehr geistreich und gesund aus dem früheren hervorgewachsen, und versteht es, der socialen Entwicklung vollen Ausdruck zu geben. Er beweist neuerdings die glänzende, politische Begabung eines realpolitischen Volkes, welches trotz aller riesenhaften Veränderungen in den socialen Verhältnissen die gesunde organische Beherrschung des realen Lebens zu behalten wusste. So wurde es glücklich vermieden, dass der großartige Bau einer historischen Entwicklung durch willkürliche Anbringung verunstaltet wurde[2]). Technisch ist der Gedanke nicht so glücklich durchgeführt. Die Terminologie lässt zu wünschen übrig[3]) und es sind auch schwere politische Unterschleife möglich. Ob diese eine Folge mangelhafter Technik sind oder ob das Institut nicht selbst in letzter Linie versagt, wollen wir nicht weiter untersuchen. Auf jeden Fall ist dieser gesetzgeberische Gedanke beachtenswert. Doch bleiben wir nur zu Hause. Einen noch glücklicheren geistreichen und originellen Versuch zur Lösung unseres Problems bot bei uns die Taaffe'sche Vorlage, deren Geist aus der lakonischen Fassung nicht unmittelbar anspricht, sondern erst nach sorgfältigen Wahlrechtsstudien beschworen wird.

Die Taaffe'sche Vorlage[4]) beruft (§. 9 d) zwei Hauptgruppen von Personen. Die eine Gruppe wird gebildet von allen Personen, welche eine landesfürstliche directe Steuer zu entrichten haben. Diese Bestimmung ist eigentlich historisch bloß die thatsächliche Ausführung des Gedankens, dass das Gemeindewahlrecht die letzte Grundlage des Reichsrathswahlrechtes zu bilden hat. Dieser Gedanke war in seiner wirklichen Ausführung abgebrochen worden. Man griff damals in der Landtagswahlordnung, wie wir wissen, einen willkürlichen Umfang von Steuerschuldigkeit oder Censiten heraus. Warum gerade zwei Drittel? Warum nicht drei Viertel, ein Halb oder ein Drittel? Dieser Gedanke wird

---

(Lodger franchise) ist weniger zahlreich. Ein hervorragender Richter soll geäußert haben, dass niemand sagen könne, wodurch sie sich von den ersten unterscheide (Law report, times, 3. September 1885). Die Auslegung aber, welche diese Bestimmung allgemein erfuhr, hat schwere Unterschleife zur Folge und durchlöchert das Gesetz.

[1]) Wie trefflicher so eine Bestimmung sein kann, ersieht man daraus, dass ohne ein Wort zu verlieren, die eigentlichen Dienstboten dadurch mittelbar und schlankweg als politisch unbrauchbar wegrasiert werden.

[2]) Gneist (Die nationale Rechtsidee von den u. s. w.) sagt indessen, politisch nicht ganz unbefangen: „In unglaublicher Kurzsichtigkeit und Gleichgiltigkeit hatten die middle classes schon in der Städteordnung von 1835 ein allgemeines gleiches Stimmrecht aller Haushaltungen in den Municipalwahlen eingeführt, auf welches der Anspruch der Ausgleichung für die Parlamentswahlen naturgemäß folgen musste. So geht England mit mathematischer Sicherheit auf das System des allgemeinen Stimmrechtes über" S. 163. Mir scheint dieses Verfahren eine weise Hintanhaltung . . . Später sagt Gneist ohne ausschließliche, aber mit einschließlicher Beziehung auf die Reformen des materiellen Wahlrechtes: „Dem Außenstehenden erscheint der gewaltige Bau fast als eine Ruine."

[3]) Franqueville: au premier abord, un caractère d'une grande simplicité, mais en y regardant de plus près on ne tarde pas à reconnaître combien les apparences sont trompeuses.

[4]) Nr. 724 der Beilagen, XI. Session.

nun in seiner Vollständigkeit hergestellt. Aber wie? Auch hier sind also directe Steuern verlangt, doch ohne jedes Minimum. Dadurch werden messbare wirklich geschlossene Wahlgruppen geschaffen. Mit dem Erfordernis der directen Steuerleistung werden bestimmte Zustände getroffen, wird das Leben geradezu beim Ärmel gefasst. Es leuchtet sofort ein, wenn wir an die untersten Kategorien denken, wenn wir die Leute an der Wahlrechtsgrenze von denen unterhalb derselben zu scheiden suchen. Wer sind hier die kleinsten Leute, die letzten unter den directen Steuerträgern, welche als solche zur Wahl kommen? Der kleine Grundbesitzer, der Parcellenbesitzer, der kleinste Kleingewerbetreibende, der kleine Pensionär, wie wir sehen, erstaunlich planmäßig abgeschlossene Gruppen, welche sich ohne Widerspruch messerscharf von den übrigen nicht Besteuerten abheben. In der Gemeindewahlgesetzgebung hatte man den Gedanken, messbare Gruppen zu schaffen, instinctiv zur Ausführung gebracht. Für den kleinen Kreis dachte man naturgemäß anschaulicher und sachlicher. Auch gab es damals keine Einkommensteuer in unserm Sinn. So hatte man also unmittelbar als letzte Wähler alle Gewerbetreibende, Kleinbauern u. dergl. im Auge. Kam dieser Gedanke aber hier nur instinctiv zum Ausdruck, findet er sich in der Taaffe'schen Vorlage planmäßig und organisch entwickelt[1]).

Das geht aus der zweiten Gruppe hervor. Die Taaffe'sche Wahlvorlage beruft in §. 9 d) unter 6, wer „durch ein Arbeitsbuch oder Dienstbotenbuch, bezw. durch andere behördlich bestätigte Documente nachweiset, dass er in einem bestimmten Berufe seine ständige Beschäftigung findet". Dieser Gedanke findet sich vereinzelt schon im Triestiner Stadtwahlrecht (somit auch Reichsrathswahlrecht). Auch dieses beruft nach §. 33 kais. Patent vom 12. April 1850 Berufskategorien, darunter „diejenigen, welche ein Gewerbe, Handwerk oder sonst einen bei der Behörde angemeldeten Industriezweig selbständig treiben"[2]). Diese Bestimmung wird nun von der Taaffe'schen Vorlage in zeitgemäßer Erweiterung adoptiert und mit der ersten in schönster Harmonie verknüpft, so dass erst beide zusammen den kunstvoll architektonisch geistreichen Aufbau geben, welcher den Gesetzentwurf kennzeichnet. So sucht die

---

[1]) Auch in Baiern besteht seit dem Gesetz vom 4. Jänner 1848 dasselbe Princip, dass directe Steuerleistung zur Wahl berechtigt, allerdings durch indirecte Wahl abgeschwächt; zu vergleichen: Die Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern in den deutschen Staatsgrundgesetzen, herausgegeben von Binding, 1896. — Ebenso die französische Verfassung von 1795, Art. 8 (Buchez und Roux, B. 36, pag. 487), ebenso das französische Wahlgesetz vom 24. Jänner 1789, vgl. F. C. Dahlmann, Geschichte der Revolution bis auf die Stiftung der Republik 1845, S. 157. Neuestens Sachsen cit. Ges. v. 1896 §. 8 al. 1.

[2]) Bei Manz, IX. 1895, 2. Abth., S. 911, Wortlaut des §. 8, b) 7, im gleichen Patent. Die Bestimmung bezog sich ursprünglich nur auf Stadtangehörige, d. h. nur auf Leute, welche mindestens fünf Jahre vor Erlass des Patentes daselbst sesshaft waren. Das Staatsgrundgesetz: „Über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger u. s. w.," Art. 4 Absatz 2 musste aber dies Wahlrecht auf alle Berufscollegen ausdehnen. Daraus ergibt sich schließlich (R. W. O. §. 9 al. 3) ein gleiches Reichsrathswahlrecht, welches somit das glücklichste im Reiche bildet. Erst 1882 wird hier der Census eingeführt, doch, wie bekannt, nur subsidiär, politisch nothwendig, formell aber leider den schönen Bau verunglimpfend.

Taaffe'sche Vorlage noch unmittelbarer an das Individuum anzuknüpfen als Census und selbständige Haushaltung, sie fasst den einzelnen beim Beruf. Wo aber der einzelne nicht schon durch die directe Steuer in seiner Berufsthätigkeit getroffen werden kann, weil er keine zahlt, wird ihm Gelegenheit gegeben, in anderer Weise den Nachweis seiner gemeinnützigen Existenz zu liefern, also wieder geschlossene organisch lebende Gruppen. Die Zugehörigkeit ist leicht überprüfbar, es gibt objective Merkmale, die oben genannt wurden.

Besonders glücklich ist hier die Bestimmung, dass nur die ständige Berufsthätigkeit politische Rechte ertheilt. An Stelle der von der gelehrten Welt und der Gesetzgebung geforderten Selbständigkeit des Berufs tritt mit socialer Einsicht bloß die Ständigkeit der Berufsthätigeit. Die Vorlage behandelt sie gleichsam als eine Arbeitssteuer, welche gleich der directen Steuerleistung politische Rechte ertheilen soll. Der einzelne, der seine Arbeitskraft für die Gesammtheit aufbraucht, soll im Sinne des Gesetzes wahlberechtigt sein. Wie er wirtschaftlich mitarbeitet, soll er auch politisch mitthun dürfen. Dieser Gedanke fordert an sich eine ständige Berufsthätigkeit. Nur diese kann als Arbeitssteuer gelten; der ständigen politischen Mitwirkung entspricht als Correlat die ständige wirtschaftliche Mitarbeit. Auch liegt in der ausschließlichen Zulassung der ständig Berufsthätigen eine passende Sichtung des Wählermaterials. Die Vermuthung, welche hier das Gesetz für die politische Unfähigkeit der Arbeitslosen oder Gelegenheitsarbeiter aufstellt, ist leider nicht unbegründet. So ist der Gedanke, dass nur ständige Beschäftigung das Wahlrecht zu begründen vermag, wohl angebracht und auch schlagend formuliert. Nur die Möglichkeit, dass eine übelwollende Praxis diese Bestimmung missbraucht, könnte uns vielleicht nöthigen, den näheren Sinn dieser Bestimmung zu entwickeln. Der Entwurf denkt hier offenbar an jede Beschäftigung, welche als zulässiger Lebensberuf dienen kann, im einzelnen wohl an eine dauernde Beschäftigung in diesem Berufe. Doch ist es sicher nicht der Sinn dieser Bestimmung, eine zeitweilige Unterbrechung, welche in den unteren Berufskategorien sehr leicht möglich wird, mit Wahlrechtsverlust zu bedrohen. Nun sind aber die Bestimmungen eigentlich als Rahmen für die Discussion gedacht und es wäre kaum etwas einzuwenden, wenn man die Bestimmung auf alle Fälle noch näher begrenzt. Auch darf man bei dieser Bestimmung nicht an Unterbrechungen denken, welche die Natur des Berufes mit sich bringt. Unten wird ein Normale[1]) versucht.

So scharf dieser sympathische Zug des Arbeitssteuercensus hervortritt, so scharf tritt ein anderes sehr sympathisches Motiv hervor. Denn es ist ein Motiv der Regierungsvorlage, wenn dies auch bekanntlich

[1]) „Zeitweilige, erwiesenermaßen persönlich unverschuldete Unterbrechung der Arbeit, wie Arbeitslosigkeit in dem Berufszweige, Krankheit u. a., heben die Wahlberechtigung nicht auf. Ebensowenig solche Unterbrechungen, welche in dem Berufszweige üblich sind, ohne der Beschäftigung den Charakter der zufälligen gelegentlichen aufzudrücken. Davon abgesehen, sind Unterbrechungen erst dann in Rechnung zu ziehen, wenn sie die Dauer von 6 Monaten innerhalb der beiden letzten Jahre, vom Tage der Wahlausschreibung zurückgerechnet, überschreiten."

ohne Motive erschienen ist. Wir meinen die Bestimmung des §. 9 a) unter 2, welche die Erfüllung der Stellungspflicht verlangt[1]). Besonders praktisch kann die Bestimmung bei Wählern, welche 24 Jahre alt sein müssen, kaum werden, so ist sie aber auch schwerlich gedacht. In dieser Bestimmung soll vielmehr die ernste Erinnerung liegen, dass es noch andere Leistungen für den Staat gibt als Geldsteuer, dass es auch eine Blutsteuer gibt. So erscheint also diese Bestimmung als Appell, (er wurde leider als ein eingestreuter Motivenbericht überhört), als ein Dogma in polemischer Absicht[2]). Dieser Motivenbericht soll die Neuerung der Regierungsvorlage, durch die das Wahlrecht für die arbeitenden Classen verlangt wird, wirksam ergänzen und ist wirklich geeignet, weite Kreise der Bevölkerung mit der allgemeinen Wehrpflicht zu versöhnen.

Auch der Besitz wird berücksichtigt. Soweit eben der Schluss aus der directen Besteuerung auf die Berufsthätigkeit des Censiten nicht zutrifft, erscheint der Besitz als solcher auch in der zweiten und vierten Curie berücksichtigt. Auch in dieser Anerkennung des Besitzes auf breitester Grundlage liegt ein zusammenfassendes, politisch wertvolles Motiv. Es ergibt sich eine Solidarität des Besitzes neben der beabsichtigten Solidarität der Arbeit. Außer diesen realen, das Einzeldasein unmittelbar beherrschenden Thatsachen wird noch ein weiteres Element angefügt: die Schulbildung; wo diese nicht nachweisbar ist, wird ein Befähigungsnachweis verlangt, dass der Wähler schreiben und lesen kann. Lange genug hatte das Reichsvolksschulgesetz bestanden, seine Wirkungen, welche zur politischen Machtentfaltung der ärmeren, arbeitenden Classen geführt hatten und welche eine der wichtigsten Voraussetzungen des Gesetzes bildeten, brauchten auch hier nicht ignoriert zu werden. Die Neuerung wurde übrigens mit Schonung der bestehenden Analphabetenwahlrechte gedacht. Von ihrem Wert war schon an anderer Stelle die Rede. Technisch ermöglichte die Absicht, mit der Reform keine frischen zuzulassen und die Aussicht, die Analphabeten langsam abzustoßen, schon jetzt die einheitliche Fixierung des Wahlmodus für das ganze Reich, directes Wahlrecht und geheimes Wahlrecht, dieses im logisch zwingendsten Anschluss an jedes wirklich ernstgemeinte Socialwahlrecht, welches die unteren Classen aufrichtig zur Urne ruft. Technisch ist die Regierungsvorlage offenbar in engste Verbindung mit der im Zuge befindlichen

[1]) Die Verknüpfung von Wehrpflicht und politischen Rechten findet sich bereits im Art. 8 der französischen Verfassung von 1795, deren technische Sorgfalt wir bereits in anderen Einzelheiten würdigen mussten, in interessanter Weise geregelt. Es heißt hier, dass alle Personen, welche pour l'établissement de la république eine Schlacht bestanden haben, per se das Wahlrecht besitzen sollen. Diese Bestimmung correspondiert mehr mit §. 9 a) 1 des Taaffe'schen Entwurfes, welche die stärkste Accentuierung des Gedankens der Wehrpflicht enthält. Nach dieser letzten Bestimmung sind die Besitzer der Kriegsmedaille und die Certificat-Feldwebel ad personam wahlberechtigt. Natürlich geht die französische Bestimmung, welche den genannten Personen obendrein bei Eintritt in ein Gesindeverhältnis die Ausübung des Wahlrechtes entzieht, viel weniger weit.

[2]) Dasselbe gilt wohl vom Wahlrecht der Certificat-Feldwebel, welche als solche kaum eine zahlreiche Gruppe bilden werden. Sie würden das Wahlrecht regelmäßig schon auf Grund ihrer civilen Versorgung besitzen, nach §. 9 d) oder nach den Specialbestimmungen für die einzelnen Länder.

Steuerreform zu bringen. Die Regierung begriff, daſs der alte niedrige Census durch die Neuordnung des directen Steuerwesens vollständig zerstört werden muſste. Sie durfte sich damit begnügen, die Reform des Wahlrechtes dort zu versuchen, wo diese Wirkungen unmittelbar auftraten. Das war nur in der zweiten und vierten Curie der Fall. Man hat insbesonders der Vorlage zum schweren Vorwurf gemacht, daſs sie den Groſsgrundbesitz und die Handelskammern schone, und nur die Landgemeinden- und Städtecurie verwüste. Allein man könnte ebensogut den Todtengräber den Mörder des eben Beerdigten nennen oder ihm noch besser den Vorwurf machen, daſs er nicht die Lebenden mit den Todten begräbt. Hätte die Reform die zwei Curien beseitigen wollen, sie hätte wie ein Zahnarzt gehandelt, der statt des kranken einen gesunden Zahn zieht. Die anderen Curien waren eben intact und blieben es auch nach der Steuerreform. Krank waren bei dem Stande unseres Wahlrechts nur die zweite und vierte Curie, und diese muſste die neue Steuerreform vollends zerstören. Ihre Nivellierung war eben nur der Ausdruck, dafür daſs sie nicht zu halten sind. Das Verlangen nach ihrem Schutz war nicht Klage über bevorstehende Entrechtung, sondern Ruf nach mehr Privileg. Um nun diese Curien zu halten, hätte man den Census geradezu hinaufschrauben, ein absolutes Minimum einführen und die groſse Zahl kleiner Steuerträger ausscheiden müssen. Somit konnte, rein technisch gesprochen, die Wahlreform auf diese beiden Curien localisiert werden und es lag nur im Charakter dieser so organisch und planmäſsigen Reform, wenn sie sich im übrigen an das Bestehende eng anzuschlieſsen suchte. Für diesen von vorneherein begrenzten Kreis der Reform hat Taaffe ganz im Gegensatz zur lex Dipauli wirklich verstanden, den Wirkungen der Steuerreform auf das betroffene Wahlrecht erschöpfend gerecht zu werden.

Aus dem Zusammenhang mit der Steuerreform ist also die Vorlage zu erklären, und hier kann man eine weit ausblickende geschickte Gesetzestechnik, zum Theile auch eine feine, doch groſsherzige Steuerpolitik erkennen. Mit der Steuerreform wurde die directe Besteuerung der Bevölkerung sichtbar in weitere Kreise der Bevölkerung ausgedehnt. Die Folgen dieser Ausbreitung sollen durch correspondierende Erweiterung der politischen Rechte gemildert werden. Jeder, der jetzt unter die direct Besteuerten eingereiht wird, erhält auch das Wahlrecht und darf mitreden, wenn die directe Besteuerung durch künftige Gesetze verändert werden soll. Ebenso wird die Contingentierung der Erwerbsteuer, der Nachlass der verschiedenen Steuerkategorien in ihrer Rückwirkung auf das Wahlrecht unschädlich gemacht. Die Veränderlichkeit des Steuerbetrages, welche sich für den einzelnen Erwerbsteuerträger ergibt, ist belanglos, wenn die directe Steuerleistung als solche zur Wahl berechtigt. Und auch die göttliche Aneinanderreihung der bekannten zwei Drittel verliert ihre Giftzähne. Damit werden auch jene Wahlrechtsverluste vermieden, welche die Steuerreform durch Änderung dieser Listen ergeben könnte.

Auch hier, könnte jemand einwerfen, kann die Einführung der Einkommensteuer die Erschleichung des Wahlrechtes ermöglichen, und

zwar noch leichter ermöglichen, wenn jede directe Steuer genügt. Man vergißt, gerade bei der Einkommensteuer ergibt sich von vorneherein ein Minimum und dann, wer braucht denn bei dieser weiten soliden Grundlage sein Wahlrecht zu erschleichen? So erscheint es denn auch als ein Verdienst der Taaffe'schen Regierung, daſs sie den Grundsatz der Steuerreform, daſs man nämlich der Bevölkerung ermöglichen müsse, ehrlich zu sein, auch auf diese politische Materie zu übertragen verstand.

Formell schloſs sich die Reform — sie war keine Kunstblume, sondern eine echte natürliche Pflanze — noch immer an das alte Wahlrecht an. Es lag das wieder in ihrem organischen concilianten Charakter. Dieses alte Wahlrecht soll noch immer die Ergänzung bilden. Allein dieser Anschluſs ist bloß formell. Diese alten Formen wurden durch Annahme dieses Entwurfes fast vollständig ihrer praktischen Bedeutung beraubt, damit hätte sich die Reform das große Verdienst erworben, endlich ein materiell einheitliches Recht, Reichsrecht, zu liefern, unser Wahlrecht endlich zu codificieren. Diese Reform hätte somit auch die wichtige Anforderung einer socialen Wahlgesetzgebung erfüllt, leserlich und leichtfaſslich zu sein. Ihre Bestimmungen hätten Anspruch darauf gehabt, populär zu werden und sich der Bevölkerung einzuprägen. Wie Taaffe an das bestehende Recht anschließt, so knüpft er auch an die bestehenden Wahlbezirke an. Das hat wieder den großen Vortheil, daſs die social reifſte Schichte des städtischen Proletariats in der Hauptsache vor Majorisierung durch die Landbevölkerung geschützt wird. So erspart man sich die lästige Neuregelung von Wahlkörpern, welche bei unseren Verhältnissen fast den Erfolg einer Reform in Frage stellen können.

Man hat nun diesem Entwurf vorgeworfen, er bringe nahezu das allgemeine Wahlrecht. Man hat von einer rothen Wahlreform gesprochen. Formell ist diese Behauptung gewiſs nicht richtig. Weniger falsch ist sie in merito. Der Entwurf will in der That in weitem Maße das allgemeine Wahlrecht verwirklichen, aber indem er es beizeiten bringt, vermag er es noch, dasselbe geistreich und systematisch zu mildern und gründet es harmonisch unmittelbar auf die letzten Elemente unserer Gesellschaft, auf die Blut- und Arbeitssteuer, auf Besitz und ein unerläſsliches Maß von Bildung. So ist es denn, wenn wir es auch nur unter sachlichen Gesichtspunkten betrachten, systematisch und technisch ein musterhaftes Gesetz, formell endlich übersichtliches Reichsrecht, eine Codification. So viel über rein technische und rechtliche Fragen.

Die politische Klugheit scheint mir aber fast noch glänzender zu sein, als die sachlichen Vorzüge. Der eine politische, sociale Wert der Wahlvorlage besteht darin, daſs sie die nöthige Noblesse und Thatkraft aufbringt, die Wahlrechtsfrage endgiltig zu lösen[1]) und damit ernstlich viel zur Versöhnung unseres socialen Lebens beizutragen. Ihrer

[1]) Damit wird annähernd ein Vortheil erreicht, welchen Paulsen (System der Ethik, Berlin, 1896, II., 587) dem allgemeinen Wahlrecht nachrühmt, nämlich „daſs . . . der auf die Verfassungs-Änderung gerichteten Agitation ein Haupttummelplatz entzogen ist."

ganzen Anlage nach ein geistreiches Compromiss, maßvoll und energisch, musste sie wirklich ein Leckerbissen für echte Politiker sein. Der andere staatspolitische Zweck des Entwurfes geht vielleicht dahin, die großen Massen in den Dienst des Einheitsstaates zu stellen.

Ein Centralparlament, in welchem diese ihre einzige Vertretung haben, bedeutet eine gefährliche, unüberwindliche Concurrenz, im edelsten Sinne des Wortes, eine Art Schmutzconcurrenz für die Landtage, welche durch die Bank nicht entfernt allen Classen der Bevölkerung zugänglich sind. Es wird begreiflich, dass Landtage, in denen man nicht vertreten ist, keine solche Anziehungskraft besitzen, wie ein Centralparlament, welches allen Volksschichten offen steht[1]). Das Taaffe'sche Wahlrecht bedeutet solchermaßen die stärkste Belastungsprobe für den Föderalismus. Die Föderalisten müssten erst ihre Vertretungskörper, die Landtage, demokratisieren und ihnen dasselbe weitreichende Wahlrecht ertheilen, bevor sie es wieder wagen könnten, für ihre Localparlamente Stimmung zu machen. Der reichsdeutsche Particularismus hat jedenfalls eine derartige Selbstüberwindung nicht gezeigt.

Man kann selbst heute, wo das Centralparlament den Landtagen nur um die fünfte Curie voraus ist, die Gesetzmäßigkeit wahrnehmen, mit welcher die Föderalisten der fünften Curie die Zerstörung des Centralparlamentes gar nicht in den Mund zu nehmen wagen, ohne sie an die Vorbedingung einer Demokratisierung der Landtage zu knüpfen. So sind sie bis auf weiteres also, wohl oder übel, zur Anerkennung des Centralparlamentes vor ihren eigenen föderalistischen Wählern genöthigt. Ein Taaffe'sches Wahlrecht würde diese Wirkung jedenfalls noch weit wahrnehmbarer ausdehnen und verstärken. Nur die Analphabeten der Zukunft wärenu nversöhnliche, doch auch unschädliche gemachte Gegner des Centralparlaments. Nur ein solches Wahlrecht, wer weiß ein anderes! bietet die Aussicht auf Erhaltung unseres Einheitsparlaments[2]). Ob dieses Wahlrecht die Heilung unseres Centralparlaments in vollständiger Weise erbringt, kann nicht früh genug erhoben werden. Ein so breites Wahlrecht, wie unser Entwurf, hat aber noch andere politische Vortheile. In socialer Hinsicht hätte der Entwurf erfüllt, was die fünfte Curie nicht vermocht hat. Wir wollen hier nicht weiter verweilen. Die Richtung, welche die Regierung Taaffe in späterer Zeit genommen hat, bürgt dafür, dass man auch ernstlich daran gedacht hat, das Abgeordnetenhaus für die Socialreform geeignet zu machen. Hier nur einiges über den Einfluss, den das Taaffe'sche Wahlrecht auf die sogenannte

[1]) **Von einzelnen harmlosen Landtagen abgesehen, ist also das Centralparlament an schlechten Landesvertretungen interessiert.** Wichtiger Grundsatz jeder zielbewusst centralistischen Politik!

[2]) Der Gedanke selbst, das Einheitsparlament durch allgemeines Wahlrecht zu kräftigen, findet sich ohne schärfere Begründung schon in einer anonym erschienenen Broschüre „Die Wahlreform vom rechtlichen und politischen Gesichtspunkt", 1869, bei Gerold, S. 36. Wie ich nachträglich finde, wird dieses Motiv auch von Karl Leuthner in der „Neuen Zeit" 1896 der Taaffe'schen Reform unterlegt, allein er unterlässt dies näher auszuführen. Ein Fehler, in welchen seine politische Freundschaft überhaupt verfällt, wenn sie den richtigen Gedanken der centralisierenden Wirkung des allgemeinen Wahlrechtes betont.

Arbeitsfähigkeit des Hauses genommen hätte. Zunächst mag mit Befriedigung verzeichnet werden, dass die Zahl der Abgeordneten nicht erhöht werden sollte. Es wäre nun gewiss kleinlich, zu erwähnen, dass der Staat rund 150.000 fl. im Jahre erspart hätte. In solchen Fragen spielt das keine Rolle. Allein die kleinere Zahl von 353 Arbeitern ermöglicht hier eine größere Menge Arbeit. Ein gutes deutsches Sprichwort wäre hier am Platz. Die Wirkungen gehen aber weit tiefer. Ein Wahlrecht auf so breiter gleichmäßiger Grundlage heilt manchen Conflict im Abgeordnetenhause, der nur durch die Hypertrophie einzelner Glieder unlösbar wird. Durch unser allzu ungleich gestelltes Curienparlament bekommen einzelne Interessenkreise allein oder mit Bundesgenossen eine manchmal nicht den realen Machtverhältnissen entsprechende, künstliche, jedenfalls unbesiegbare Stärke, während sie vielleicht bei ausgeglichenem Wahlrecht eine quantité negligeable bilden würden. Das Parlament lässt sich zur Veranschaulichung mit der Börse vergleichen. Es können hier durch Übertreibung künstliche Werte geschaffen werden. Welche Werte und Conflicte effectiv, welche Course echt sind, kann nur ein reelles Spiel, ein gleichmäßigeres Wahlrecht ergeben.

Das ist auch von größter Bedeutung für unser gefährdetes Mehrheitsprincip.

Man hat viel bemerkt, dass das Majoritätsprincip in unserem Parlament vielfacher Störung ausgesetzt ist und hat sich diese Erscheinung ausschließlich mit der Verrohung demagogischer Elemente zu erklären gesucht. Ich glaube, die Ursachen liegen tiefer, sie liegen in unserem Wahlsystem. Ein System, welches die Abgeordneten nach verschiedenen Schlüsseln beruft, riskiert die Unterernährung zahlreicher Interessengruppen. Diese kann von vorneherein entstanden sein oder sie kann sich erst im Laufe der Zeit bilden, in beiden Fällen ist das Parlament seine eigene Negation. Es entsteht ein Missverhältnis zwischen der Vertretung im Hause und den Machtverhältnissen in der realen Welt[1]). Das Mehrheitsprincip, für sich allein schon ein nothwendiges Übel, setzt wenigstens eine gewisse Gleichmäßigkeit der einzelnen Glieder voraus; werden die Voraussetzungen allzu ungleich, so erhebt sich eine Opposition gegen das bloße Zählen der Stimmen, man will, dass sie auch gewogen werden. Die Glieder, welche sich verkürzt fühlen, werden die Gleichberechtigung ihrer Gegner nicht anerkennen, und die Voraussetzungen gemeinsamer Arbeit sind nicht mehr vorhanden. In erster Linie werden die Vertreter der großen Massen in Versuchung gerathen, das Mehrheitsprincip zu brechen, wenn ein schreiendes Missverhältnis zwischen ihrer Stärke im Hause und außen besteht. Die Massen sind immerhin die Grundlagen der Öffentlichkeit und des allgemeinen Rechtsbewusstseins, und von diesen gewaltigen Machtmitteln beraüscht, können ihre Vertreter nicht leicht abstrahieren, auch wenn sie nur gering an Zahl sind. Auch dann bewähren die unterbundenen Kräfte Expansions-

[1]) Man vgl. z. B. auch Rochau (Realpolitik), der Mitte der Fünfziger-Jahre mit Entschiedenheit den Gedanken vertrat, dass die Repräsentation genau den vorhandenen Machtverhältnissen entsprechen müsse. Auch Spencer in diesem Sinne.

luſt und müſſen ſo die allzu ſtark hauſſierten Glieder zu Kriſen führen. Es war darum wirklich ein wenig „katheder haft“ von Sismondi, wenn er eine kleine Curie von Vertretern des allgemeinen Wahlrechtes ſchaffen wollte (unter 525 bloß **42**!! a. a. O. pag. 84).[1])

Aber nicht nur das Mehrheitsprincip wird durch dieſes Curienſyſtem gefährdet, ſondern auch die Mehrheitsbildung, die Bildung einer feſten parlamentariſchen Majorität — eine bei uns viel beklagte Erſcheinung. Dieſes vierfach, man kann auch ſagen fünffach abgeſtufte Curienſyſtem iſt mitſchuldig an der beiſpielloſen Zerſplitterung des Hauſes in kleine und kleinſte Gruppen, und dieſe Neigung zur Zerſplitterung läßt eine parlamentariſche Mehrheit, die Bildung einer großen Gruppe, welche bereit iſt, die parlamentariſche Geſammtverantwortlichkeit zu übernehmen, nicht zu. Das hat mit ſcharfem Blick der bekannte deutſche nationalſociale Politiker und Paſtor Friedrich Naumann anläßlich eines Beſuches bei uns erkannt. Geben wir ihm das Wort: „Schon wir haben Überfluſs an Parteien. Was aber findet ſich dort? Eine Fruchtbarkeit parlamentariſcher Gruppierung, die jeden Wechſel zufälliger Majoritäten von Tag zu Tag ermöglicht, die aber auch das ſchlimmſte parlamentariſche Vorkommnis zur häufigen Erſcheinung macht. Die abſolute Mehrheitsloſigkeit (folgt der Parteikatalog auf Grund der Wahlen von 1897) .... Das iſt der Krieg aller gegen alle! Hierbei kann ein parlamentariſches Verantwortlichkeitsgefühl nicht aufkommen . . . Es konnte nichts anderes entſtehen, wenn man zu der Vielartigkeit der Nationen die Schönheiten eines Wahlſyſtems fügt, dem gegenüber das preußiſche Dreiclaſſenſyſtem zwar nicht an ſich beſſer, aber wenigſtens klar und durchſichtig iſt.“[2]) Aber auch für das Verantwortlichkeitsgefühl der einzelnen Abgeordneten iſt dieſes Syſtem nicht geſund. Es ſtellt ſie unter ſehr verſchiedene Verantwortlichkeit und gibt ihnen ungleiches Anſehen. Abermals kein günſtiger Aſpect für die Arbeitsfähigkeit des Hauſes. Darum war es nur ſehr einſichtig von Waitz, daſs er in Frankfurt davor gewarnt hat, ein Haus nach verſchiedenen Schlüſſeln zu bilden. Taaffes Entwurf hätte auch dieſe Folgen in weitem Maße beſeitigt.

Doch Patroklus ward begraben und wir haben die Reformen des Jahres 1896 bekommen. Vielleicht wäre uns bei anderer Auswahl manches erſpart geblieben. Allein wir wären wenigſtens jetzt in der glücklichen Lage, das Geſetz wieder zum Leben zu erwecken.

Gewiſs hat uns die fünfte Curie in unangenehmer Weiſe präjudiciert und die Entwicklung unſeres Wahlrechts verunziert. Wollen wir jetzt zum Taaffe'ſchen Wahlrecht zurück, ſo müſſen wir die fünfte Curie aufheben. Manche Perſonen würden dadurch in der That das Wahlrecht einbüßen. Wir beleidigen damit den Geiſt erworbener Rechte.

---

[1]) Jellinek hat dieſe Urſache der Gefährdung des Mehrheitsprincipes in ſeinem Vortrage über Minoritätenvertretung (Juriſtiſche Geſellſchaft, 1898) nicht berührt, wohl nur deshalb, weil er unmittelbar nur die auf der Tagesordnung befindliche nationale Obſtruction im Auge hatte. Dieſe bildete das Thema und unſere Betrachtung lag ſchon außerhalb der Grenze.

[2]) „Deutſchland und Öſterreich,“ Berlin, 1900.

Wollen wir sie aber ad personam in ihrem Wahlrecht erhalten, was in technischer Hinsicht allein gewiss unbequem wäre, so würden wir für lange Zeit das allgemeine Wahlrecht als Durchgangsstadium zu einem beschränkteren Wahlrecht haben und das wäre die verkehrte Welt. Wir müssen heute ihr Wahlrecht als wohlerworbenes betrachten und können es, wenn wir diese Grundsätze beachten, kaum rückgängig machen. Das ist schon ein Präjudiz. Wir haben dadurch eine sehr große Menge von Analphabeten in gleichzeitiger politischer Wirksamkeit, wir haben, wenn wir wenigstens jetzt das Analphabetenthum ausschließen wollen, ein viel größeres Quantum abzustoßen und auch länger zu warten. Es fragt sich daher, ob wir es nicht doch wagen könnten, diese Rechte anzutasten; rein juristische Gründe wird man dafür kaum anführen können, wenn man sich unserer Auffassung des Wahlrechtes als wohlerworbenes Recht anschließt. Immerhin kann hier die Erwägung maßgebend sein, dass das Wahlrecht des einzelnen immer mehr ein Socialwahlrecht, ein Machtmittel seiner socialen Gruppe wird, der er angehört, dass die Solidarität der Gruppen immer stärker wird. Wenn nun die sociale Gruppe mit Aufopferung der formellen Berechtiguug des einzelnen Vortheile erzielen kann, die ihr und damit auch dem einzelnen zukommen, so kann man darin eine Entschädigung erblicken, welche für die Zerstörung des Einzelrechtes gewährt wird. Bei andern wohlerworbenen Rechten lässt man die Geldablösung gelten. Hier kann sie selbstverständlich keine Rolle spielen. Es fragt sich nun, ob es nicht auch hier eine correlate Entschädigung gibt. Die Entschädigung bei der Ablösung wohlerworbener Rechte soll nur dem einzelnen unmittelbar zugute kommen. Es fragt sich also, ob man das Wohlbefinden der Gruppe als einen solch unmittelbaren Vortheil ansehen kann, welchen der einzelne erfährt. Die Beantwortung dieser Frage hängt von der socialen Lebensanschauung ab. In unserem Fall wird wohl sehr viel darauf ankommen, ob die Vertreter der fünften Curie einwilligen. Willigen sie ein, so liegt darin die Anerkennung, dass die socialen Interessen der breiten Massen hier gewinnen. Und sie werden einwilligen, wenn sie Politiker sind. Übrigens hat man, als die lex Dipauli beschlossen wurde, die wohlerworbenen Rechte nicht so sehr beachtet. Hier wäre der Zweck weit würdiger, die Mittel zu heiligen.

Auf keinen Fall scheint mir die Umkehr zum Taaffe'schen Wahlrecht undenkbar oder aussichtslos. Wer aber aus den genannten Gründen der Annahme der Taaffe'schen Reform widerstrebt und den Einheitsstaat will, muss wenigstens versuchsweise für ein Wahlsystem sein, welches unter Aufhebung der fünften Curie das allgemeine Wahlrecht in der zweiten und vierten Curie bringt, mit unmittelbarem Anschluss an die alten Wahlbezirke[1]). Diese mögen noch so antiquiert sein. Alles andere hat Zeit für eine allfällige spätere Reform. Gründlichkeit kann hier nur verschleppen und schaden.

So denke ich mir die passende Modification des Taaffe'schen Wahlrechtes, welche aus unserer Zwangslage heraus führt.

[1]) Natürlich kann auch das allgemeine Wahlrecht in unverdünnter Form den Einheitszwecken dieses Staates nur förderlich sein.

Die Wählbarkeit der Analphabeten könnte unmittelbar mit rückwirkender Kraft abgestellt werden, nur bei den schon gewählten müsste man warten, bis sie ablaufen.

Wird das Haus als solches bedientenhaft, dann ist es leichter zu lenken, oder es wird constitutionell, dann geht es gewiss. Dass es revolutionär würde, ist nicht zu fürchten. Das Wahrscheinlichste ist aber eine Kräftigung des Hauses; wie weit sich unsere sonstigen Hoffnungen erfüllen werden, kann nicht früh genug erhoben werden.

Und damit sind wir bei den Aussichten einer solchen Reform angelangt. Heute liegen die Verhältnisse weit günstiger als damals. Nicht nur das Haus ist ein anderes. So sind die zweite und vierte Curie in fortschreitender Demokratisierung begriffen. Die fünfte Curie ist da, welche sich als starker Vorposten des kommenden Wahlrechtes bewähren muss. Dann darf der Mittelstand nach den letzten Wahlen mit Recht zuversichtlicher sein als im Jahre 1893. Er hat sich überzeugt, dass er auch unter der 5 fl.-Grenze Anhang besitzt. Und das qualificierte Bürgerthum? Dieses ist schon heute immer mehr auf seinen außerparlamentarischen Einfluss auf die Regierung angewiesen und gliedert sich immer mehr jenen Gesellschaftsschichten an, welche ohne stärkere Vertretung im Hause gleichwohl den Kampf ums Dasein auszuhalten imstande sind. Damit steigen gewisse antisociale Einflüsse auf die Executive, finden aber in einem stark socialisierten Hause gleichzeitig eine kräftige Reaction. — Auch die Verbesserung des Wahlmodus hat seither um sich gegriffen und damit einen Theil des Widerstandes gegen das Taaffe'sche Project entkräftet, denn gerade seine wahltechnischen Aufrichtigkeiten erregten nicht zuletzt allgemeine „Verwundernus". Man könnte vielleicht auch ein Junctim zwischen einem solchen Wahlrecht und der gesetzlichen Festlegung der deutschen Geschäftssprache im Hause versuchen. Auch gibt die gegenwärtige Ruhe im Hause Gelegenheit zu einer rasch durchgeführten Wahlreform. Heute ist es vielleicht noch Zeit, morgen wäre es vielleicht schon zu spät. Über alles muss uns aber die Einsicht gehen, und es war das Ziel meiner Skizze darauf hinzuweisen, dass wir das allgemeine Wahlrecht als solches nicht mehr zu fürchten haben[1]). Wir erheben damit nur bloß einen factischen verwilderten Zustand, der für den größten Theil des Hauses in mannigfacher Form besteht, zu einem geordneten rechtmäßigen. Seneca[2]) sagt in seinen Briefen:

---

[1]) Es schleicht sich förmlich „durchs Schlüsselloch ein". Unser Wiener Landtagswahlrecht kann z. B. als allgemeines Wahlrecht, gemildert durch dreijährige Sesshaftigkeit und Zuständigkeit mit Ausnahmsbestimmungen zu Gunsten der direct Besteuerten, welche weder durch 3 Jahre sesshaft, noch zuständig sein müssen, charakterisiert werden. Den Nichtzuständigen oder Nichtsesshaften ermöglicht die freiwillige Bekennung zur Einkommensteuer den Zutritt zum Wahlrecht, so dass die Sesshaftigkeit und Zuständigkeit von keinem Theil der Bevölkerung allzu tragisch genommen zu werden braucht. So eilt auch unser Landtagswahlrecht mit Riesenschritten dem allgemeinen Wahlrecht zu und übertrifft noch die Geschwindigkeit unserer R. W. O. Ein so stark demokratisiertes Wahlrecht wie unseres bereits anno 1861 und unser Reichsvolksschulgesetz von 1869 musste dieses Ergebnis mit Nothwendigkeit in einer Menschengeneration hervorrufen.

[2]) Briefe, 6. Buch, LIV. Epistel.

in hoc enim, mi Lucili, nisi fallor, erramus, quod mortem judicamus sequi, cum illa et praecesserit et secutura est, zu deutſch: Wir irren vielleicht, wenn wir den Tod immer als etwas vor uns Liegendes fürchten, während er doch ebenſogut hinter uns liegt. Rouſſeau ergänzt aber dies Gleichnis vom Tode mit einer Bemerkung, welche auf unſer Wahlrecht noch anwendbarer iſt. Rouſſeau muſs erſt daran erinnern, daſs wir eigentlich von unſerer Geburt an ſterben und die Urſachen der Auflöſung auf die Welt mitbringen[1]), genau ſo wie ein politiſches Gemeinweſen. Dasſelbe gilt von uns privilegierten Wählern. Unſere ganze Furcht vor dem allgemeinen Wahlrecht beruht einfach darauf, daſs wir uns nicht aufrichtig geſtehen, wie viel allgemeines Wahlrecht wir bereits geſchluckt und verdaut haben und daſs wir ernſtlich glauben, es liege noch in ſeiner ganzen Furchtbarkeit vor uns.

[1]) Contrat social III., ch. XI. Le corps politique, aussi-bien que le corps de l'homme, commence à mourir dès sa naissance et porte en lui-même les causes de sa destruction.

Literarischer Excurs über die juristische Behandlung des Wahlrechts.

In der Literatur wird vielfach geklagt, dass die Staatsrechtswissenschaft in der Erkenntnis der subjectiven öffentlichen Rechte zurückgeblieben sei, so von Mohl, Rosin, Tetzner u. a. Daran ist die Unzulänglichkeit der juristischen und politischen Behandlung des Staates schuld. Diese präjudiciert somit der correcten Entwicklung der öffentlichen Individualrechte und darunter einer zeitgemäßen „Construction" des Wahlrechts. Der Zusammenhang wird sofort klarer werden, wenn wir es versuchen wollen, mit wenigen knappen Strichen die Entwicklung der heutigen Staatsrechtstheorie zu entwerfen.

Man kann sagen, dass dem 18. und 19. Jahrhundert die Aufgabe zufiel, den Gedanken der Staatspersönlichkeit immer klarer herauszuarbeiten. Politisch und rechtlich wird damit das Patrimonialprincip geleugnet. Man sagt sich von dem Gedanken L'Etat c'est moi energisch los. Wenn man die selbständige Rechtssubjectivität des Staates behauptet, so behauptet man nichts anderes, als dass hier ein selbständiger juristischer Zweck vorliege, welcher von den Zwecken jedes anderen Rechtssubjectes zu unterscheiden ist. Ein Correlat ergibt sich in der That in der Aufstellung eines „allgemeinen Interesses", in dessen Befriedigung die Aufgabe des Staates liegen soll. Indem man erklärte, dass der Staat öffentlichen, allgemeinen Interessen zu dienen habe, wurden die privatrechtlichen Elemente im Staatsrecht unterdrückt. Man machte Front gegen zwei Seiten. Gegen den patrimonialen Gedanken nicht minder als gegen das ständische Princip.

Die Formulierung konnte zur Noth eine neue Wandlung des absolutistischen Systems kennzeichnen und bildet in der That seine letzte Stufe. Sie bringt seinen anstaltlichen[1]) Charakter mit größerer Schärfe zum Ausdruck und kann als Staatsrechtstheorie des aufgeklärten Absolutismus bezeichnet werden.

Mit dem Eintritt in verfassungsmäßige Formen wurde diese Formulierung immer unzulänglicher. Der Begriff der Staatspersönlichkeit hatte früher nach keiner näheren Bestimmung verlangt. Der anstaltliche Charakter verstand sich von selbst, jetzt lag die Sache

[1]) Man vgl. über anstaltlichen und körperschaftlichen Staat, Gierke, Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffes, §. 33, Staatsbegriff.

wesentlich anders. Jetzt musste man darauf aufmerksam werden, dass der Begriff der Persönlichkeit ein Gattungsbegriff ist, mit welchem die Artbegriffe: Stiftung, Anstalt, Körperschaft, noch nicht gegeben sind.

Der Gedanke vom „Gesammtwohl" bedurfte gleichfalls einer Revision. Vielleicht kann man noch weiter gehen und hier den Schlüssel des Problems einer zeitgemäßen Umgestaltung des Staatspersönlichkeitsbegriffes erblicken. Das „Gesammtwohl" war im Staate des aufgeklärten Absolutismus eine recht allgemein gehaltene Kategorie. Das Control- und Verantwortlichkeitssystem des Verfassungsstaates ist neugieriger. Bei dieser verschärften Aufmerksamkeit ergibt sich, dass dieser Begriff vom Gesammtwohl, in seinem Kerne negativ, nur negativ praktische Bedeutung besessen hatte (Abwehr des ständischen, Leugnung des patrimonialen Systems).

Mit der verfassungsmäßigen Regierung wurde die Bevölkerung zur Regierung mit herangezogen. Gewiss bildete sie das Substrat des öffentlichen Interesses (so selbst Laband); es kam also darauf an, eine passende Beziehung zwischen beiden zu setzen. Möglich war dies nur auf dem Wege einer passenden Analyse dieses „öffentlichen Interesses" in Verbindung mit einer näheren Qualification des Begriffes der Staatspersönlichkeit.

Die Entwicklung unseres modernen theoretischen Staatsrechts unterzog sich aber dieser Aufgabe nur wenig. Kritiklos wird der Begriff des „Gesammtwohls" übernommen, weitergeführt und sinkt bald ohne weitere Auseinandersetzung zu einer todten Formel herab, mit welcher die Gelehrten gleich einer algebraischen Größe rechnen. Ein tauglicher Ausgangspunkt für die neue Entwicklung, wird der Begriff in Wirklichkeit ein todter Punkt für das ganze System. Vom Monarchen losgelöst, mit der Bevölkerung nicht verbunden, beginnt dieses öffentliche Interesse gar bald ein selbständiges, spukhaftes Dasein zu führen.

Jetzt hatte man also den Staat als Persönlichkeit ohne reichere Ausstattung als irgendeine rein vermögensrechtliche juristische Person des römischen Rechts, also eine Abstraction. Dieser vermögensrechtlichen Kategorie gab man noch das martialische Aussehen eines Herrschaftsverbandes, welcher öffentlichrechtliche Zwecke verfolgt. (Man vgl. Gierkes berühmten Aufsatz: „Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft" bei Schmoller VII., S. 1152[1]). War der Staat eine Abstraction, so war wieder das öffentliche Interesse ein Abstractum. Unter diesem Zeichen erhielt der Staat bald wieder das Gepräge des starren, absolutistischen Sclavenstaates der Juristen, das Herrschen wurde fast Selbstzweck. Freilich fand diese Auffassung ihre reale Stütze in dem starken Hervortreten des militärisch-bureaukratischen Geistes, der ein Verlassenschaftsstück des erblasserischen absolutistischen Staates bildet. Und es bedurfte immerhin scharfer Augen, um grundsätzliche Änderungen herauszufinden.

---

[1]) Außerdem Gierkes „Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung" und sein „Genossenschaftsrecht". Jetzt auch Jellinek „Recht des modernen Staates", 1. Bd., allgemeine Staatslehre, 1900.

So war also an Stelle des absoluten patrimonialen Herrschers der absolute patrimoniale Staat getreten, weshalb manche sich sogar versucht fühlen, auf diese Construction das Dichterwort über den sterbenden „König David“ [1]) anzuwenden. Welches sollte aber jetzt die Stellung der politisch berechtigten Bevölkerung sein? Der Staatszweck überragte alle anderen Zwecke und war absoluter Selbstzweck geworden. Folglich konnte alles, was zur Verwirklichung dieses Haupt- und Selbstzweckes dienen mochte, auch nur als Werkzeug angesehen werden. In erster Linie hatte sich diese Nothwendigkeit am Monarchen bewährt. Selbst seine hervorragende Mitwirkung konnte nur als die eines Organs angesehen werden. Das bedeutet im Grunde die Bureaukratisierung der Krone. Jetzt hatte auch die Bevölkerung an diesem imaginären Zweck mitzuwirken, auch sie konnte nur die Aufgabe eines Mittels erhalten. Man schreckte vor dieser Folgerung nicht zurück und so kam es zur Bureaukratisierung der gesammten Bevölkerung, bezw. der wahlberechtigten Bevölkerung und ihres „Organs“, des Parlaments. Sie alle haben dem „öffentlichen Interesse“ uneigennützig zu dienen.

Dieses öffentliche Interesse bekommt gleichzeitig, den geänderten Verhältnissen entsprechend, eine neue negative Bedeutung: Die Bekämpfung und Abschwörung revolutionärer Bestrebungen. Unter demselben Gesichtspunkt soll auch jede Collusion zwischen Parlament und Bevölkerung ausgeschlossen werden. Man befürchtet offenbar eine unmittelbare Mitwirkung der Bevölkerung — daraus hervorgehend Anarchie. Darum wird jedes unmittelbare rechtliche Band zwischen dem Abgeordneten und seiner Wählerschaft geleugnet, darum wird versucht, dem Repräsentantenkörper den Typus eines qualificierten Beamtencollegiums zu geben [2]). Auch soll der Wähler bureaukratisiert werden, damit er sich desto sicherer den Instructionen der Verfassung füge. So sucht man die Bevölkerung zu pacificieren und sich ihrer zu versichern, indem man sie bureaukratisiert. Nun ist es bei dieser von der Bevölkerung unabhängigen Stellung, welche man dem Parlament zu geben sucht, unverkennbar, dass man dem Parlament selbst eine autokratische Stellung gibt. An Stelle des einen absoluten Herrschers tritt ein ganzer Kreis: „Den Bösen sind sie los, die Bösen sind geblieben“ [3]).

---

[1]) Lächelnd scheidet der Despot, — Denn er weiß, nach seinem Tod — Wechselt Willkür nur die Hände, — Und die Knechtschaft hat kein Ende. — Armes Volk, wie Pferd und Farrn — Bleibt es angeschirrt am Karrn.

[2]) Dort, wo die erste Kammer durch Ernennung gebildet wird, erfährt der Gedanke der Bureaukratisierung der zweiten Kammer durch ihre Gleichstellung mit der ersten eine wesentliche Förderung. Diese erste Kammer schließt sich weit unmittelbarer an den reinen Beamtentypus an und ist das bedeutendste Product der individualistisch-bureaukratisch gedachten, nicht socialen Verfassungsgesetzgebung.

[3]) Neuerdings hat Jellinek in seiner „Allgemeinen Staatslehre“ demselben Gedanken Ausdruck gegeben, S. 532, Anm. 2: „Die Vorstellung (dass der Creierte Recht und Pflicht aus der Verfassung schöpft und dass die Kammern selbst ausschließlich das staatlich organisierte Volk bilden) führt, auf die Spitze getrieben, nicht ohne logische Berechtigung, schließlich zu der Behauptung, dass die Volksvertretung, namentlich in demokratischen Staaten, eine Art Oligarchie bilde . . . zugleich ein Beweis dafür, dass diese Art von juristischer Behandlung des Problems schließlich nur eine Caricatur der Wirklichkeit liefern kann.“

Diese merkwürdige, juristische Missbildung wird dadurch gekennzeichnet, dass der Staat in dieser Aufstellung weit mehr bureaukratisiert wird als je zuvor. Der einzelne Bürger erscheint hier in den Gesammtverband incorporiert bis zur Ohnmacht und bekommt die Livree eines Organs. Nur die Verbrecher und Irrsinnigen sind von der Bureaukratisierung ausgenommen. Sie sind die einzigen Privatpersonen; denn nur sie sind als nicht wahlberechtigt von der politischen Mitwirkung losgezählt. Ohne Vorbild in der realen Vergangenheit hat dieser Staat, wie mir scheinen will, täuschende Ähnlichkeit mit dem extremen, utopischen, despotischen Staat der Socialisten.

Doch dies alles sind bloß Wünsche, welche in der Verfassung geäußert werden. Ihre Träger sind jene absolutistisch gestimmten Staatsmänner, welche zu verfassungsmäßigen Zugeständnissen gedrängt, ihre Vorbehalte machen wollten. Die Theoretiker nahmen aber diese Wünsche auch schon für geltendes Recht und spannen sie träumend weiter, auch noch zu einer Zeit, als die Gesetzgebung selbst und die praktische Staatskunst diesen unmöglichen Standpunkt aufgegeben hatten.

Diese Erscheinung ist gewiss interessant. Was wohl die Gründe sein mögen? Continuität der wissenschaftlichen Tradition trotz entscheidender Änderung der politischen Systeme? Hat die Arbeitstheilung unsere Staatsrechtslehrer vielfach der Welt entfremdet? Ist es fortwährende absolutistische Gewöhnung der Gesinnung? (Von Interesse sind hier die Ausführungen Helds in den „vier Abhandlungen über das constitutionelle Princip.“)

Bestimmender äußern sich die positiven antikisierenden Einflüsse in unserer Staatswissenschaft, Erinnerungen an die griechische Staatsauffassung; allein wenn man die Forderungen dieser Staatslehre auf unsere sehr verschiedenen Verhältnisse zu übertragen wagt, so verlangt man damit eine Solidarität der Gesammtbevölkerung, welcher diese nicht gewachsen ist. Die griechischen Stadtstaaten sind Tischgesellschaften gegen uns und zeigen darnm leicht ein größeres Gemeingefühl als unsere spät und langsam consolidierten Staatsgebilde[1]). Übereinstimmend Schmoller[2]) und ebenso Spencer[3]). Noch weit gröber wäre hier wohl Martin Luther.

Auch die Grundbegriffe des römischen Staatsrechtes haben viel Unheil gestiftet (hinc illae lacrimae unserer Juristen), und die durchgreifende Scheidung des öffentlichen Rechtes vom Privatrecht in der berühmten römischen Definition hat zu den unmöglichsten Einseitigkeiten

---

[1]) Eine nennenswerte Ausnahme nur — Frankreich!

[2]) Grundriss der Nationalökonomie S. 18: „Die antiken Städtestaaten und die mittelalterlichen Städte erzeugten so in sich einen Gemeingeist, den große Staaten trotz Presse und Literatur niemals haben können.“

[3]) Spencer, Principien der Ethik: „Auch hier wie so oft schon zeigt sich nun, dass mancherlei Ideen, Gefühle und Gewohnheiten, die früheren Entwicklungsstufen angehören, auch auf viel späteren Stufen noch fortleben, zu denen sie sonst gar nicht mehr passen, so dass sie auf die Ansichten und Handlungen der maßgebenden Mehrzahl nur verderblich einwirken können. Denn in der That glauben gar viele, dass jene Auffassung von den Staatspflichten, die für altgriechische Gesellschaften passend war, auch den modernen Gesellschaften angemessen sei.“

im Privatrecht und im öffentlichen Rechte geführt, welche freilich im römischen Kaiserreiche einen dankbaren Boden gefunden haben mögen. Ein classischer Zeuge ist hier Bornhak[1]).

Damit im Zusammenhang steht noch die juristische Methode, welche sich bis dahin in der Hauptsache an privatrechtlichen Mustern herangebildet hatte. Jetzt wurde sie mehr oder weniger scrupellos auf ein ganz neues, unbekanntes Gebiet verpflanzt. Die ausgebildeten Institute des Privatrechts hatten nun allerdings eher erlaubt, vom geschriebenen Buchstabenrecht auszugehen und dieses positive Gesetzesrecht mit dem herrschenden Rechtszustand zu verwechseln. Ein solches Verfahren war aber einem erst in Bildung begriffenen Verfassungsrecht gegenüber schlechterdings unerlaubt. Hier war es nicht ausreichend, von den Verfassungsurkunden auszugehen; denn diese tappten entweder selbst noch im Dunkeln oder sie trieben bewusst Politik. Je mehr man ihnen folgen mochte, umsomehr lief man Gefahr, sich von dem Rechtswege zu entfernen oder eine bestimmte Politik zu treiben. Die Gelehrtenstube mit dem üblichen Gelehrtentypus ist in einer solchen Zeit unzulänglicher als je. Hier war die unmittelbare Beziehung zum allgemeinen Rechtsbewusstsein unersetzlich und unentbehrlich, und zwar umso unentbehrlicher, als sich das Rechtsbewusstsein hier in den collectivsten Formen mit dem größten Nachdruck Geltung verschafft. Dafür ist es aber auch ungleich zugänglicher als das andere sich mehr tropfenweise in Einzelfällen entladende Rechtsbewusstsein des privaten Rechts. Wenn man von diesem so wohlfeilen Lehrmittel keinen Gebrauch machte, so mag zur Entschuldigung dienen, dass die verschiedenartige Perspective dieser Verhältnisse besondere Augen verlangt und insbesondere Menschen, welche dem politischen Leben ihre volle Aufmerksamkeit schenken. In der That, eine sehr gefährliche Situation für Theoretiker. Sie müssen nicht nur Charaktere sein, sondern auch den Muth besitzen, sich von bloßen Gesetzestexten loszusagen. Hier hilft ein probates Mittel. Der Publicist muss sich einfach fragen, wie sich der künftige Rechtsforscher den Rechtszustand der Gegenwart vorstellen werde[2]). Auf dieses Auskunftsmittel verfiel man aber nicht, und so kam es wunderlicherweise, dass wohl die Privatrechtswissenschaft durch die laute Entwicklung des socialen Lebens einen lebendigen, socialen Einschlag erhielt, hingegen in der Publicistik sich geradezu eine rückläufige Bewegung geltend machte. Man bemerkt fast die verschärfte Anwendung der früheren, auch schon im Privatrecht unzulänglich befundenen Methode. Die Publicisten stellten sich, vielleicht gereizt durch den Sturm und Drang in der Behandlung des Staatsrechtes, umso kräftiger auf den unzuverlässigen Boden der Verfassungsurkunde. Die „Laband'sche Methode" als solche ist nichts als der zielbewusste Comparativ oder Superlativ eines schon früher nur allzu geläufigen Verfahrens[3]). Doch hier ist nicht der Raum, von dieser

---

[1]) Bornhak, Preußisches Staatsrecht, I., S. 269. Er beruft sich sogar ausdrücklich auf das römische Recht und erklärt hier, dass das „moderne" !) Recht ein Herz sei mit dem römischen.

[2]) Auch in diesem Sinne ist es wohl zu verstehen, wenn Gierke verlangt, dass sich die Staatsrechtswissenschaft historisch vertiefe.

[3]) Held klagt a. a. O. schon für das Jahr 1864: „Wenn unsere Zeit an

Methode zu sprechen. Gerichtet wurde sie in dem unvergleichlichen Aufsatze Gierkes.

Aus dieser Grundlage erklärt sich dann die Behauptung einer unbeschränkbaren Staatsgewalt oder die bloße Ventilierung des Problems. Zu Gunsten „aller", des „Gesammtwohls" u. s. w. kann man ohne Schmerz den einzelnen oder ganze Gruppen opfern, man erspart sich die näheren Motive. Mit diesen so allgemein gehaltenen Kategorien wären wirklich die theoretischen Voraussetzungen für jegliche Willkür gegeben und erklärt sich, dass auch bedeutende Juristen überhaupt geneigt sind, ein Staatsrecht zu negieren[1])[2]). Aber diese Staatsgewalt ist selbst unter primitiven, absolutistischen Zuständen nie unbeschränkt[3]), geschweige denn im Verfassungsstaat mit politisch entwickelter Bevölkerung. Sie kann wohl weniger straff gespannt sein als möglich, gewiss auf die Dauer nie mehr. Immer erscheint sie in einigem Zusammenhange mit ihrer potentiellen Energie, deren letzte Elemente in den Wünschen und Instincten der Bevölkerung gelegen sind. Mit Recht betrachtet Ihering (Zweck im Recht, I., 3. Aufl., S. 316) die Staatsgewalt als ein für gewisse sociale Zwecke ausgeschiedenes Quantum der Volkskraft, als ein ungleich kleineres, als beim Volke zurückbleibt. Die Macht des Volkes sei aber bloße Substanz, die des Staates sei organisiert, daher normalerweise Übergewicht des Staates. Aus dieser Betrachtung ergibt sich unmittelbar, dass dieses Übergewicht seine physischen Grenzen finden muss.

Fassen wir unsere Ergebnisse zusammen, so müssen wir sagen, dass der Staat in dieser Auffassung einen Herrschaftsverband über Sclaven vorstellt, falls diese es nicht vorziehen sollten, Götter zu sein. Noch nicht einmal zum Gemeinwesen geworden, verlässt hier der Staat niemals die Formen der Anstalt. Der Name der Anstalt selbst vermag aber den juristischen und politischen Charakter des Verfassungsstaates nicht zum Ausdruck zu bringen, woraus sich ergibt, dass alle jene Formulierungen, welche auf diesem Boden stehen, dem principiellen Übergang des westlichen Europa zu verfassungsmäßigen Regierungen nicht gefolgt sind.

---

einem übertriebenen Formalismus und Doctrinarismus leidet, so ist dies nicht sowohl ein Zeichen der Altersschwäche der Völker, als vielmehr ein Symptom, dass sich der da und dort auch im Constitutionalismus fortlebende Absolutismus überlebt hat und dass nicht diese oder jene Form, sondern nur der Geist . . . fortschreitendes Staatsleben verbürgt." — Man vgl. z. B. auch die Vorrede zu Lassalles „System der erworbenen Rechte".

[1]) So Pfaff und Hoffmann, Excurse, I. Band, 2—4. Heft, S. 134 u. 136, trotz aller Verwahrung.

[2]) Besonders schön Bornhak, Preußisches Staatsrecht, I., S. 269: „Nimmt man die Möglichkeit eines subjectiven Rechtes der Unterthanen (!) gegen den Staat an, so würde trotzdem der Staat jeden Augenblick in der Lage sein, dieses Recht durch seine Gesetzgebung zu cassiren. Keine Macht der Erde könnte ihn (!) daran hindern. Kein Gerichtshof könnte dem Unterthanen zn seinem Rechte verhelfen, welches aufgehört hätte Recht zu sein" u. s. w. Das sind wohl Versuche im luftleeren Raum oder besser mit einer verdorbenen automatischen Wage. Im übrigen: man schilt die Anarchisten. Ist das nicht Staatsanarchismus?

[3]) Man vgl. v. Gentz: „Über politische Freiheit und das Verhältnis derselben zur Regierung." Ausgewählte Schriften, ediert v. Weick II. 1837, S. 19.

In neuerer Zeit fällt viel Thau in der Wüste. Ein mächtiger Aufschwung bereitet sich vor in der Anwendung des genossenschaftlichen Begriffes auf den Staat. Gierke hat diesen Versuch im großen Stil vorgenommen und damit allein unvergessliches Verdienst erworben. Seine Staatsconstruction (reale Gesammtperson) allein hat Zukunft. Hier kann nicht weiter untersucht werden, inwieferne diese Lehre im einzelnen Mängel hat. Auch das ist sicher, dass sie noch eines weiteren Ausbaues fähig ist. Für uns muss es hier genügen, wenn wir die größten Verdienste hervorheben. Ein solcher Vorzug ist es, dass der Staat hier aufhört, Selbstzweck zu sein. Der Versuch bietet ferner die Möglichkeit, die juristisch unentbehrliche Staatspersönlichkeit mit dem gesellschaftlichen Charakter des Staates zu versöhnen, während beide zu gegenseitigem Schaden lange nebeneinander hergegangen waren. Der Staat und seine Gewalt wird endlich substanziert, wie es Jhering[1] [2] ohne nähere Formulierung[3] versucht hat. Der körperschaftliche Charakter, welcher nur einzig den verfassungsmäßigen Staatsformen zu entsprechen scheint, wird eine ernste Thatsache. Die organische Wechselbeziehung zwischen Staat und Bevölkerung wird gewahrt und im Zweck wird die schöne Einheit von Körperschaft und Personenverband hergestellt, ein Zusammenhang, der nie hätte zerrissen werden sollen[4]. Nach einigen freilich nähert sich dieser genossenschaftliche Staat unverkennbar dem Principe der Volkssouveränität.

Allein ein allgemeiner Sieg dieser Lehre ist wohl Zukunftsmusik. Aus dieser kurzen Skizzierung der früher geschilderten, heute noch immer herrschenden Theorie ergibt sich ohneweiters, dass sie der Entwicklung der Individualrechte ungünstig sein musste. Wie sollte man den einzelnen als Subject im öffentlichen Rechte anerkennen, wenn man nicht wusste, wohin man ihn selbst thun sollte! Es liegt in der Natur der Sache, dass das Wahlrecht als bezeichnendster Ausdruck der Stellung, welche man dem Individuum gegenüber dem Staate zuwies, die Schicksale dieser Bürger theilen musste. Ein Privatrecht war doch das Wahlrecht schon gar nicht, andere Rechte des Individuums waren im

---

[1]) u. a. z. Bsp.: Zweck im Recht, I., 3. Aufl., cap. VIII., 15, S. 560 f.

[2]) Die Coincidenz von Staat und Gesellschaft wird bei Jhering dadurch gehindert, dass er die Gesellschaft in einem zu weiten Sinne fasst. Er folgt hier einer bei den Juristen viel verbreiteten Gesellschaftsauffassung, wonach die Gesellschaft als Zusammenfassung aller civilisierten Völker erscheint; die einzelnen Staaten sind ebensoviele Centren ein und derselben Gesellschaft. Man vgl. „Zweck im Recht", III. Aufl., I., S. 307 ff. — Die nothwendige Congruenz von Staat und Bevölkerung wird leichter vermittelt, wenn man den Begriff der Gesellschaft auf die Staatsbevölkerung beschränkt. Man erhält dann ebensoviel Gesellschaften wie Staaten. Auch diese Auffassung ist in der juristischen Literatur vertreten. So beispielsweise bereits Maurenbrecher (Grundzüge des heutigen deutschen Staatsrechts, §. 18, S. 22). — Er sagt „bürgerliche Gesellschaft . . . . Staat ohne alle höhere Gewalt, d. h. ein Verein von Menschen, welcher alle Requisite des Staates hat (Verfassung, Landgebiet und Staatszweck, ausgenommen die Staatsgewalt."

[3]) Wenn auch in der Corporationslehre materiell Gierke's Standpunkt einnehmend, Geist des R. R., 4. Aufl., §. 61.

[4]) Ebenso Jhering Anm. [1]).

absoluten Staate nicht bekannt. Das Gesetz der Trägheit, dem nur das Genie nicht unterliegt, verzögerte den Lauf der staatsrechtlichen Erkenntnis. Wo der öffentliche Zweck herrscht, kann ein minder geaichter Individualzweck, oder collectiv gefasst: ein Socialzweck, nicht aufkommen. Das sieht man bei Jellinek, der zuerst ein System der öffentlichen Individualrechte versucht. Dieser Johannes, noch im Banne der herrschenden Lehre, verfällt darum in zahlreiche Widersprüche.

Trotz aller dieser Hindernisse bricht sich aber die Erkenntnis des individualrechtlichen Charakters des Wahlrechts unverkennbar Bahn. Wie wunderbar! Alle vorhandenen Definitionen des subjectiven Rechts treffen das Wahlrecht und nicht erst seit heute, und dennoch wurde dieser Thatbestand seit Gerber (siehe S. 53) nichte den häufig anerkannt. Der socialrechtliche Charakter des Wahlrechts selbst findet nur sehr vereinzelt und auch hier nur eine geringe Würdigung.

Wir wollen nun die Entwicklung der Wahlrechtstheorien bei den einzelnen Autoren verfolgen und localisieren. Wir werden die Wahrnehmung machen, wie sinnig die rechtliche Qualification des Wahlrechts mit der Misère einer schiefen Staatsauffassung zusammenhängt.

Wir können die Autoren aus der Mitte und zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, welche wir unserer Betrachtung zugrunde legen wollen, ganz deutlich in drei Kategorien scheiden.

In die erste Gruppe verweisen wir jene, welche den individualrechtlichen Charakter des Wahlrechts leugnen. Consequent müssen sie alles in Abrede stellen, was diesen Charakter begünstigen könnte, und das thun sie auch; sie unterstreichen den ausschließlichen Repräsentationsgedanken in der Volksvertretung, leugnen jede rechtliche Abhängigkeit des Abgeordneten vom Wähler, natürlich, alle sind doch nur Beamte einer Elementarkraft, der Staatsgewalt.

Hieher zählen noch Mill (Über Repräsentationsverfassung 1861!) Lassalle: („System der erworbenen Rechte 1861!"), Gneist (Verwaltung, Justiz, Rechtsweg oder Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen 1869), H. A. Zachariae (Deutsches Staats- und Bundesrecht 1867!) Auch noch Mohl. (Encyklopädie 1872!) Neuerdings v. Seydel, Laband und besonders der aufrichtige Treitschke (Polit.)!!

Bei Mill finden sich sociale und antisociale Elemente eng vermengt. Nach ihm ist das Stimmrecht dem Wähler nicht gegeben für seinen besonderen Gebrauch und Vortheil, sondern ein von dem Gemeinwesen anvertrautes Gut; daher fordert Mill auch, wie bekannt, das öffentliche mündliche Stimmrecht. Es ist ein Correlat der Bureaukratisierung des Wahlrechts. Darin liegt kein Widerspruch mit dieser polizeistaatlichen Qualification des Wahlrechts. Es charakterisiert nämlich den Polizeistaat, dass er bei aller Heimlichkeit der Verwaltung bei seinen Untergebenen und Beamten keine Heimlichkeit duldet und rücksichtslos Öffentlichkeit fordert. Wenn nun alle Menschen Beamte geworden sind, unterwirft er eben auch alle denselben pädagogischeu Grundsätzen, welche er früher bloß auf seine eigentlichen Beamten angewendet hat.

Gneist (a. a. O.) nennt Mill, weil dieser das mündliche Stimm-

recht fordert, einen Gentleman[1]) und fügt selbst hinzu, dass der Wahlact zum engl. Parlament (als) ein Theil der Kreis- und Stadtverwaltung," „daher selbstverständlich! öffentlich!" sei, „wie alle Beschlussfassungen in der Kreis- und Stadtverwaltung." Diese „Selbstverständlichkeit" wird durch das drei Jahre später beschlossene Wahlgeheimnis merkwürdig illustriert.

Auch Mohl erblickt im Wahlrecht nur einen Auftrag. Ebenso überwiegt bei H. A. Zachariae das Pflichtverhältnis.

Lassalle geht in seinem „System der erworbenen Rechte"[2]) von der Hegel'schen Rechtsdefinition aus und anerkennt bloß das bereits durch eine Willensäußerung Erwirkte als ein jus quaesitum. In diese Kategorie fällt das Wahlrecht allerdings nicht. Folgerichtig nimmt bei ihm (S. 81) ein neues, die Wahlfähigkeit beschränkendes Wahlgesetz diese Fähigkeit unzweifelhaft auch allen Bürgern, die sie bisher besaßen. Ein System der subjectiven öffentlichen Rechte war noch nicht aufgekommen. — Lassalle hat überhaupt nur privatrechtliche Verhältnisse im Auge. Vom öffentlichen Rechte schweben ihm bloß die strafrechtlichen Verhältnisse vor und gerade diese haben mit den meisten Privatrechten eine für Lassalle verhängnisvolle, mehr oder weniger kennzeichnende Eigenschaft gemein, nämlich die concrete individuelle Begründung durch juristische Handlungen. Wir werden bald im Folgenden, bei Besprechung Labands, hören, welche außerordentliche Rolle dieser Eigenschaft in der Lehre der wohlerworbenen Rechte zukommt. — Diese Übereinstimmung zwischen Privatrecht und der damals einzig geläufigen Art von öffentlichem Recht veranlasst Lassalle zu verallgemeinern. Scrupellos überträgt er denn auch die gewonnenen Ergebnisse auf politische Rechte, deren Charakter schon damals nur in der Wissenschaft unklar war.

Mit dieser Auffassung eilt Lassalle seiner Zeit auch nicht einen Schritt voraus. — Wenn er dagegen die Ergebnisse der geübten Wahl geschont wissen will, so kann der praktische Wert dieser Lehre doch nur darin liegen, dass mit einer Änderung des Wahlrechts das Haus nicht ipso jure aufgelöst wird, woran ohnedies niemand ernstlich denken wird. Selbst dieser Schutz bleibt aber auf dem Papier, weil das Haus einer beliebigen Auflösungsbefugnis de jure unterliegt, die stärker ist.

Neuerlich hat Laband etwas verspätet die Anschauung der Sechziger- und Siebziger-Jahre aufgenommen und nur anders formuliert. Er erklärt ausdrücklich in der letzten Auflage seines Werkes: „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches" (1895, I., S. 292). Das „Wahlrecht" ist überhaupt kein subjectives, im individuellen Interesse begründetes Recht, sondern lediglich der „Reflex" der Verfassung. Laband geht hierin soweit, das Wahlrecht mit dem „Recht", einer Schwurgerichtsverhandlung beizuwohnen, zu vergleichen. Es ist nur bezeichnend für das Inconstitutionelle dieser Auffassung, wenn Laband (S. 293) aufrichtig erklärt, dass das Wahlrecht allen Wandlungen des Verfassungsrechtes folgt und sich mit ihm wie ein Schatten (!!) desselben

[1]) Seite 58: „Der englische Gentleman verleugnet die Jahrhunderte alte staatliche Bildung seiner Nation nicht, er fordert mit Würde und Festigkeit das offene Stimmrecht."

[2]) Leipzig, bei Brockhaus, 1861.

ohne Rücksicht auf die Zustimmung des einzelnen „Wahlberechtigten" verändert. Laband betrachtet die Unübertragbarkeit, Unveräußerlichkeit, Unvererblichkeit des Wahlrechts als eine Consequenz seiner Auffassung. Allein diese Eigenschaften können ebensogut Consequenzen anderer Prämissen sein und aus der eigenthümlichen Beschaffenheit des Wahlrechts gefolgert werden, welches vielleicht eine höchstpersönliche Ausübung nothwendig macht. Auch der privatrechtliche Usus hat z. B. diese Attribute und doch wird niemand seine individualrechtliche Natur in Abrede stellen; allerdings nimmt Laband den Rückschluss vom Schluss auf Prämisse nicht offen vor, allein so manchesmal ist eine scheinbare Consequenz bloß Prämisse.

Wenn Laband ferner dem Wahlrecht folgerichtig den Charakter eines jus quaesitum abspricht, so befindet er sich hiemit in klaffendem Widerspruch mit dem Rechtsbewusstsein seiner Zeit. Exemplificiert wurde diese Behauptung an anderer Stelle. (S. 53 ff.)

Allein damit ist die Beweisführung nicht zu Ende. Bloße Beispiele werden hier nicht ausreichen, weil man sie immerhin verschieden deuten kann. Eine kurze methodische Erörterung thut hier noth.

Wie kommt es denn, dass Laband diese offenkundige Tendenz der Wahlgesetzgebung, bestehende Wahlrechte zu schonen, nicht weiter berücksichtigt? Unbekannt kann sie ihm nicht geblieben sein. Der Schlüssel findet sich wohl nicht bei Laband selbst, der dieser Frage nicht weiter nachgeht. Allein es lässt sich annehmen, dass er sich mit dieser Thatsache genau so abgefunden hat, wie es in der Behandlung der Statuslehre üblich ist[1]). So wird die von einzelnen schon erreichte Großjährigkeit, falls ein neues Gesetz die Grenze hinaufrücken sollte, doch geachtet. Wie erklärt man es? Aus Gründen der Billigkeit. Diese Erklärung fordert zwei Preisfragen heraus. Einmal, wie oft, wie regelmäßig sich eine derartige Billigkeit wiederholen muss, bis man darin eine Gesetzmäßigkeit, eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung concreter Einzelnninteressen erkenne? Zweitens, ob man mit dieser „Billigkeit" nicht schließlich alles Anwendungsgebiet für jura quaesita wegschwemmen könnte? Jede Schonung der wohlerworbenen Rechte ist schließlich Billigkeit. Wird sie bei Behandlung anerkannt erworbener Rechte nicht zugrunde gelegt, bei Wahlrecht oder Großjährigkeit aber ja, so vermag ich in der abstracten Formulierung allein, aus welcher man zwei Kategorien zu gewinnen sucht, einen ausreichenden Grund nicht zu erkennen.

Aber wir müssen leider noch tiefer in die Labyrinthe der Statuslehre einzudringen suchen. Die Anwendung dieses Begriffes steht in umgekehrtem Verhältnis zur Klarheit, bis zu welcher man ihn geläutert hat[2]).

---

[1]) Unger, System; ebenso Pfaff-Krainz.

[2]) Freilich spricht Laband von einem Reflex. Allein im concreten Falle ergibt sich kein praktischer Unterschied zwischen Reflex und Status, und die theoretischen Daseinsbedingungen dieser beiden Kategorien dürften auch vielfach gemeinsam sein. Das wird sich im Laufenden zeigen. Füglich kann diese Controverse als ein Familienzwist betrachtet werden, in welchen wir uns discreter Weise nicht weiter einmischen wollen.

Ein triftiger Grund für die Statuserklärung mancher rechtlichen Beziehungen liegt darin, daſs man im abſoluten Staate bloß Privatrechte kannte. Mit der Leugnung des privatrechtlichen Charakters einer ſolchen rechtlich relevanten Beziehung war überhaupt der rechtliche Charakter geleugnet. Mit der Einführung verfaſſungsmäßiger Formen wird dieſe Logik zerſtört. Es kann etwas kein Privatrecht ſein, ohne deshalb den rechtlichen Charakter einzubüßen. Dennoch beruft man ſich heute vielfach auf ältere Autoren, ohne dieſe Veränderung zu beachten. Man beruft ſich z. B. auf Unger, daſs er den rechtlichen Charakter der Staatsbürgerſchaft leugnet. Geleugnet wird aber hier ausdrücklich bloß der privatrechtliche Typus. Aus dieſem hiſtoriſchen Urſprung, daſs man früher bloß Privatrechte kannte, leiten ſich, wie unſere weitere Unterſuchung zeigen wird, auch die tieferen Gründe für unſere fragliche Syſtematik in der Statuslehre her.

Eine eingehendere ſyſtematiſche Behandlung des Begriffes iſt mindeſtens nicht häufig und ſcheint ſich höchſtens aus dem Gegenſatze zu den jura quaesita, deren Definition wenigſtens verſucht wird, ergeben zu wollen. Das jus quaesitum A wird alſo definiert, der Status iſt einfach Non-A, Zuſtand an ſich u. dgl. mehr. Jedenfalls bereitet die Behandlung der Statuslehre und der ſtatusähnlichen Verhältniſſe der Rechtswiſſenſchaft erſichtliche Schwierigkeiten und es iſt in der That nicht leicht, den Unterſchied zwiſchen Status, dem ſog. Hoffnungsrecht, jus futurum radicatum und bedingten Rechten herauszufinden. Der Unterſchied iſt aber nicht bedeutungslos; denn praktiſch ſpitzt ſich der Conflict zwiſchen den jura quaesita und den Statusverhältniſſen dahin zu, daſs die letzteren ohneweiters geändert, beziehungsweiſe verkürzt werden dürfen und nur auf die erſteren Rückſicht zu nehmen iſt.

Die ſog. Statusverhältniſſe ſind dadurch charakteriſiert, daſs ſie im Geſetze ſelbſt abſtract[1]) geordnet ſind. Auch die öffentlichen Individualrechte bedürfen aber leider, weil ſie in allgemeinen Kategorien (gattungsmäßig) geordnet werden müſſen, der hypothetiſchen Form. Eine

---

[1]) Savigny ſcheint darin, beziehungsweiſe in der abſtracten Natur von Rechtsverhältniſſen das weſentliche Merkmal der Statusverhältniſſe zu erblicken, man vgl. §. 389 al. 2 ſeines Syſtems: „Dieſer Grundſatz findet auf den Zuſtand der Perſon an ſich nur geringe Anwendung, indem die meiſten Zuſtände dieſer Art eine ſo abſtracte Natur haben, daſs ſie als erworbene Rechte nicht angeſehen werden können; unter beſonderen Vorausſetzungen jedoch, alſo ausnahmsweiſe, haben wir auch hier erworbene Rechte anzuerkennen.“ In der folgenden Auseinanderſetzung liegt ein großes Verdienſt Savignys. Seine Nachfolger weiſen in dieſem Punkte einen Rückſchritt auf. Sie verknöchern die Lehre vom Status und erweitern ſein Anwendungsgebiet. Parallel geht die Entrechtung des Individuums und wird ſeine Rechtslage prekärer, da unter die bloßen Statusverhältniſſe ſelbſt die Rechtsfähigkeit gezählt wird, man vgl. z. B. Pfaff, Hofmann, Excurſe, I. Band. Wenn man, wie Unger, die Perſönlichkeit (Rechtsfähigkeit) nicht als Recht gelten laſſen will, ſondern als Vorausſetzung alles Rechtes bezeichnet, dann verlangt es immerhin Conſequenz und Gerechtigkeit, daſs man an dieſen Status die Attribute der jura quaesita übertrage. Sonſt hat man das ſonderbare Ergebnis, daſs der einzelne zwar gewiſſe erworbene Rechte nicht einbüßen kann, wohl aber ſeine Perſönlichkeit. In dieſer rechtlich praktiſchen Gleichſtellung gewiſſer Status mit wohlerworbenen Rechten würde aber die ganze Unterſcheidung ihre praktiſche Bedeutung verlieren.

unmittelbare Verknüpfung mit dem Individuum (z. B. Wahlrecht!) ist regelmäßig ausgeschlossen. Diese äußere Analogie der Regelung scheint nun zu ihrer Verwischung und Vermischung wesentlich beizutragen, in der Mischung selbst überwiegt dann der Typus der Statusverhältnisse.

Bei den Privatrechten — im absoluten Staate die einzigen bekannten Rechte des Individuums — ist man dagegen eine engere Verknüpfung von Subject und Object gewöhnt, welche meistens auf Grund bestimmter, unmittelbarer specieller Acte vor sich geht[1])[2]). Auch hinter ihnen steht im letzten Grunde die hypothetische Form des Gesetzes, aber sie wird meistens durch die concreten, blühenden Formen der juristischen Handlungen überwuchert, ein Ergebnis, das bei den starren typischen Formen der öffentlichen Individualrechte nicht möglich ist. Im einzelnen gibt es aber auch hier Privatrechte, die an der Grenze der sogenannten Statusverhältnisse stehen, sie nach einigen vielleicht mit Recht überschreiten; diese leiten ihre Existenz vom „Gesetze" ab, z. B. das Erbrecht[3]). Hier tritt der hypothetische Charakter mit größerer Schärfe hervor. Geht man auf den Effect, so kann man sagen, dass es sich hier um gesetzliche Bedingungen für die Wirksamkeit eines Rechtes handelt, gesetzliche Bedingungen können aber für die Rechtsqualification eines Rechtes von keiner anderen Bedeutung sein als z. B. vertragsmäßige.

Wir können also noch immer nicht begreifen, warum ein so tiefgreifender Unterschied zwischen Privatrechten und öffentlichen Individualrechten gemacht werden soll. Wir sind aber bedeutend näher gekommen. Vor allem halten wir uns einmal vor Augen, dass Unger das Erbrecht

---

[1]) Wie sehr die unmittelbare Entstehung eines Rechtes aus concreten individuellen Vorgängen als wesentliches Kriterium eines Rechtes galt, lehrt ein interessanter Fall bei Savigny, der obendrein in unseren Zusammenhang gehört. Savigny erklärt (§. 389 seines Systems) die erreichte Großjährigkeit für ein wohlerworbenes Recht. Er setzt die physisch erreichte Großjährigkeit der durch ein Privilegium individuell ertheilten oder gerichtlich ertheilten venia aetatis erworbenen gleich und will sie gleich behandelt wissen. In den beiden letzteren Fällen handelt es sich eben um concrete, individuelle Vorgänge, daher kann Savigny auch im Sinne der zu seiner Zeit bestehenden, nur Privatrecht betreffenden Rechtsanschauung ein Recht annehmen. Erst von da schließt er per analogiam auf die physische Großjährigkeit. Es scheint, dass Unger diesem Gedankengang in seinem System nicht ganz gerecht wird. — Charakteristisch ist auch, dass die Definition der wohlerworbenen Rechte nach H. A. Zachariae a. a. O. auf Rechte gestellt ist, welche auf einen individuellen Rechtstitel zurückgreifen müssen. — Man vgl. insbesonders Gerber „Über öffentliche Rechte".

[2]) Maßgebend erscheint diese Thatsache auch für die Wahlrechtsqualification Lassalles.

[3]) Insoferne hat man übrigens richtig gesagt, dass der Ausdruck ex lege nicht genau ist (z. B. Tetzner), dass der reale Zustand, der den Voraussetzungen des Gesetzes entspricht, der rechtserzeugende Factor sei, und damit war der Status geboren, nichts anderes als dieser Zustand, im Grunde eine bloße Hilfsvorstellung. Wir haben uns darunter nicht mehr vorzustellen, als die concrete Zusammenfassung der Bedingungen und ihrer Projection auf das Individuum. Aus dieser (auf einem Umwege also) geht das concrete Recht hervor, muss also von der fast verkörperten Zusammenfassung seiner Voraussetzungen im Status scharf geschieden werden. Statt dessen verschlang dieser Status, ein bloßer Rattenschwanz realer Voraussetzungen für das Entstehen eines Rechtes im einzelnen, dieses Recht selbst; die kleine Ungenauigkeit einer Ableitung des Rechtes aus dem Gesetze selbst erscheint gegen dieses Ergebnis als das kleinere Übel.

als ein statusähnliches Recht, Neuere als reinen Status bezeichnen. Gerade beim Erbrecht fällt uns noch auf, dass die aus ihm hervorgehende Berechtigung in zweifacher Weise unbestimmt ist. Einmal so weit, dass sein Effect, der Eintritt der Bedingung, der Erbfall, die Beerbung unsicher ist[1]), zweitens ist auch der Gegenstand ungewiss, dem Umfange und Inhalte nach ungewiss. Die übereinstimmende Behandlung von Erbrecht und öffentlichen Individualrechten darf uns veranlassen, in dieser Natur des Erbrechts eine gemeinsame Voraussetzung zu suchen.

Erwägen wir zuletzt, dass die öffentlichen Rechte ihren Objecten nach häufig unbestimmter, unkörperlicher sind, als der Gegenstand der Privatrechte, so können wir vielleicht hoffen, hinter die Lösung des Räthsels gekommen zu sein.

Die einschlägige Literatur bereichert uns nothwendig mit folgender Erfahrung. Nicht so sehr tiefe grundsätzliche Motive als gewisse Zweckmäßigkeitserwägungen oder reine Opportunität müssen bei der Abzweigung der fraglichen zwei Kategorien mitgewirkt haben. Je nach der Bedingtheit eines Rechtes, bezw. nach der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Bedingung, je nach der Bestimmtheit des Objectes wurde ein rechtlich relevantes Verhältnis Status oder Recht genannt[2]).

Wir sind entfernt davon, die Zweckmäßigkeit einer solchen Unterscheidung leugnen zu wollen. Gewiss hat der Grad von Bedingtheit eines Rechtes, die Wahrscheinlichkeit seines Genusses, die Bestimmtheit seines Inhalts die größte Bedeutung für seine Bewertung, und die Bewertung muss für die Frage der Ablösung oder Aufhebung von solchen Rechten von einschneidender Bedeutung sein, ist somit eine gesetzpolitische Voraussetzung ersten Ranges. Allein gerade die Flüssigkeit der Grenzen für diese beiden Kategorien macht eine besondere Vorsicht in der Zutheilung der einzelnen Rechtsverhältnisse nothwendig. Diese setzt besonderen Takt voraus. Dieser Takt findet sich nur vereinzelt (Savigny, Großjährigkeit!), im übrigen führt die Schwierigkeit der Abgrenzung bei der herrschenden Lehre einfach dahin, alle kritischen Rechtsverhältnisse

---

[1]) Und beim Notherbrecht??

[2]) Es scheint auch, dass für die Statusbeurtheilung der öffentlichen Individualrechte maßgebend war, dass hier an eine Geldentschädigung im Falle der Beeinträchtigung oder Aufhebung nicht leicht zu denken ist. Mit dem bisher nur privatrechtlichen Begriff des jus quaesitum hatte sich aber das Merkmal der Geldentschädigung im Falle der Ablösung regelmäßig verknüpft. Man vgl. den Nachdruck, welchen Pfaff-Hofmann (Exc. a. a. O., S. 138) auf das Moment der Vermögensentschädigung legen. „Wenn Gerber wiederholt betont, dass es sich hiebei nur um eine Vermögensentschädigung, nicht um eine andere handle, so liegt darin allerdings eine Hindeutung auf das Richtige!“ Gewiss hat es Schwierigkeiten, andere Entschädigungen von Fall zu Fall ausfindig zu machen, allein unmöglich ist es gewiss nicht. Ein Beispiel bietet die Anregung für den Fall der Aufhebung der Analphabetenwahlrechte im vierten Abschnitte dieser Arbeit. (S. 158.) Auf keinen Fall darf diese formelle Schwierigkeit zur Leugnung des individualrechtlichen Charakters öffentlicher Rechte führen. Selbst wenn die Ablösbarkeit technisch ganz unmöglich wäre, bliebe doch noch das Requisit der dringenden Staatsnothwendigkeit für die Schmälerung solcher Rechte zurück. Nur Staatsnothrecht könnte eine solche Schmälerung entschuldigen.

einfach unter den Status einzureihen[1]) und man kann sagen, daſs die Statuslehre die gefährliche Methode für die theoretiſche Vernichtung öffentlicher Rechte wurde. Hier erſcheint alſo die Rechtswiſſenſchaft als rechtszerſtörende Kraft, freilich nur ſoweit ſie noch die öffentliche Meinung zu beeinfluſſen vermag.

Gerade beim Wahlrecht aber gewinnt das Object und ſeine Realiſierung eine Beſtimmtheit, welche Gerber über öffentl. Rechte S. 90 ff. (vgl. oben im Text Abſchn. 2, S. 53) ſchon vor 50 Jahren veranlaſste, auf die ſchlagende äußere techniſche Ähnlichkeit mit Privatrechten hinzuweiſen. Hiemit entfallen die meiſten Vorausſetzungen für eine statusweiſe Behandlung des Wahlrechts und es bleibt bloß die reine, äußere, hypothetiſche, gruppenweiſe, nicht perſönliche Begründung vom Wahlrechte zurück, welche aber die concret eingetretene Berechtigung nicht auszuſchließen vermag (man vergleiche S. 171 Anm. 1, und 172 Anm. 3).

Wie unhaltbar endlich die Beurtheilung des Wahlrechts als bloßer Status iſt, geht daraus hervor, daſs das Wahlrecht von der bloßen Ämterfähigkeit nicht auseinanderzuhalten wäre. Beide würden ſyſtematiſch in dieſelbe Gruppe gehören. Zugleich beweist dieſe Folgerung, daſs man auch die klare Begrenzung und Entwicklung des Statusbegriffs im Sinne dieſer Juriſten mit ſolcher Verwiſchung nicht fördern wird. Ihr reiner Statusbegriff ſcheint mir dadurch gekennzeichnet, daſs aus ihm keine Rechte hervorgehen. Darum erſcheint die Ämterfähigkeit oder Wählbarkeit als reinſter Typus dieſes Status. Auch ſoweit aus einem Status Nachtheile hervorgehen (Ehrverluſt!), kann er ungefährlich verwendet werden. Bedenklicher wird die Frage eben dort, wo aus dieſem vermeintlichen Status Rechte hervorgehen. Schon aus dem Bisherigen dürfte hervorgehen, daſs eine bloße Statusbehandlung des Wahlrechts unzuläſſig iſt. Iſt aber dieſer Irrthum aufgegeben, fällt von ſelbſt dieſer der Statuslehre eigenthümliche Verſuch, den Reſpekt der Wahlgeſetzgebung vor erworbenen Rechten auf bloße „Billigkeit“ zurückzuführen. Billigkeit iſt Gnade, es heißt die Wählerſchaft beleidigen und entrechten, wenn man ihr Recht von der Gnade abhängig macht.

Hier dürfte noch auf ein etwas pedantiſches Bedenken verwieſen werden müſſen, welches Laband gegen den individualrechtlichen Charakter des Wahlrechts geltend macht. Er meint (Seite 293): „Es liegt keine Verletzung des Wahlrechts vor, wenn Wahlberechtigte durch Einberufung zum Militär- oder Gerichtsdienſt oder durch Dienſt- oder Geſchäftsreiſen an der Stimmabgabe gehindert werden.“ Dieſes Argument hat

[1]) Pfaff und Hofmann würden hier einwerfen, daſs eine allzu ſanftmüthige Beurtheilung dieſer Verhältniſſe zu Gunſten einer individualrechtlichen Abtheilung einen Schaden für die Geſammtheit beinhalte. (Excurſe a. a. O.) Die Geſetzgebung verliere freie Hand und damit werde die Geſammtheit ſchlechter geſtellt, wenn ſie immer die einzelnen Rechtsverhältniſſe ſchonen müſſe, die „große Gräberſtadt“ Laſſalles (S. 134) verwirkliche ſich dann. Darauf iſt zu erwidern, daſs eine ſachgemäße Anerkennung von erworbenen Rechten umſo harmloſer iſt, als der Begriff der wohlerworbenen Rechte gar nicht behauptet, daſs dieſe in keinem Falle abgeändert oder ſelbſt ohne jede Entſchädigung aufgehoben werden können. Nur zur beſonderen Aufmerkſamkeit wird durch dieſe Beurtheilung angeregt und der Appell zur Vorſicht und Rückſicht iſt doch kein Unglück.

Jellinek theoretisch sehr zutreffend zurückgewiesen, es genügt, wenn wir auf ihn verweisen[1]).

In praktischer Hinsicht sei übrigens bemerkt, dass in unserer Zeit ganz deutlich der Zug hervortritt, Behinderungen des Wahlrechts, soweit sie sich aus dienstlichen Rücksichten ergeben, aus dem Wege zu räumen. Diese Rücksicht nimmt sich wenigstens im Privatdienst, dort, wo die Arbeitsdauer die Ausübung des Wahlrechts erschwert oder unmöglich macht, deutlich aus. Man denke daran, in wie großer Zahl Fabriken ihren Arbeitern an Wahltagen freigeben. Darin liegt eine symptomatische Verschärfung in der Anerkennung des individual-socialrechtlichen Charakters im Wahlrecht und eine Erscheinung unserer Zeit, an welcher der einstige Rechts- und Culturhistoriker nicht vorbeigehen kann[2]).

Schließlich sei noch erwähnt, dass Laband zu denen gehört, welche ungeachtet des individualisierten Rechtsschutzes, den das Wahlrecht genießt, also trotz der Parteienrechte des Wählers am Reflexrechte festhalten (S. 293, Anm. 2). Darin scheint auch ein dogmatischer Widerspruch zu liegen[3]).

Anders bei Seydel[4]), dem letzten in dieser Gruppe, den wir zu besprechen haben. von Seydel berücksichtigt den Rechtsschutz sehr wohl. Der gerichtliche Schutz, welcher dem Wahlrecht zutheil wird, beeinflusst seine Formel, allein er weiß sich in dieser Formel mit ihm so gut abzufinden, dass er einfach das Problem umgeht.

Auch hier bemerken wir eine etwas pedantische, zum Theil von Laband gebilligte, gleichmäßige Bewertung aller einzelnen Voraussetzungen des Wahlrechts, der wesentlichen und der unwesentlichen. Auch bei ihm ist das Wahlrecht bloße Fähigkeit, er kennt wohl auch eine Wahlberechtigung, sie ist aber nichts weiter, als das Recht, an einer bestimmten Wahl theilzunehmen[5]). Es gäbe also eigentlich bloß Wahlrechte zur Wahlzeit, im allgemeinen also nur bei Neuwahlen, im Deutschen Reiche somit alle fünf Jahre, womit also diese Wahlrechte Seydels Ähnlichkeit mit Maikäfern bekommen. Sie haben jedes fünfte Jahr ihre Flugjahre. Eine äußerlichere Beurtheilung des Wahlrechts lässt sich kaum denken.

---

[1]) Jellinek, System, S. 130, Anm. 4: „genau dasselbe gilt von einer großen Zahl von Privatrechten solcher Personen; dem Dienstboten, der Eigenthümer eines Bauerngutes ist, wird doch nicht vom Staate das Recht ertheilt, zur Ausübung seines Eigenthums den Dienst beliebig einzustellen." — v. Seydel (in den Annalen 1880 „der deutsche Reichstag" §. 2), findet darin mit Recht bloß eine Instanz gegen den absoluten Charakter des Wahlrechts.

[2]) Noch weniger glücklich scheint es mir, wenn Laband anführt, dass der Wähler etwa durch Naturereignisse an der Ausübung seines Wahlrechts behindert, nicht nachträglich Zulassung zur Wahl verlangen kann, er sei in seinem Rechte nicht verkürzt. — Bestreitet Laband auch die Berechtigung eines Theaterbesuchers, der aus gleichem Anlasse verhindert ist, die Vorstellung zu besuchen und am nächsten Tage, wenn auch die gleiche Vorstellung stattfinden sollte, gewiss auch nicht Einlass ins Theater verlangen kann? Auf eine formelle Widerlegung braucht weiter nicht eingegangen zu werden.

[3]) Jellinek, System, und Tetzner, bei Grünhut 21.

[4]) Seydel, „Deutscher Reichstag," Annalen 1880.

[5]) Selbst dieses ist Jellinek noch zuviel und er berichtigt es noch; System Seite 156.

Der Grund liegt darin, dass Seydel die letzte Stelle des §. 1 im deutschen Wahlgesetze, wie es scheint, nicht entsprechend wertet; hier findet sich eine Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit des Wahlrechts, es heißt, dass der Deutsche in jenem Bundesstaate Wähler ist, wo er seinen Wohnsitz hat. Der §. 7 begrenzt das Anwendungsgebiet des einzelnen Wahlrechts noch näher: es scheint nun, dass Seydel diese Voraussetzungen als gleichwertig mit den übrigen (Staatsangehörigkeit, Alter) ansieht und somit zu einer engeren Auffassung des Wahlrechts gelangt als nothwendig ist. Zustands- und Einzelberechtigung fallen hier zusammen. Die Bestimmungen, welche die Aufgabe haben, das Wahlrecht zu localisieren, können auch recht gut als rein technische oder politische Ordnungsvorschriften angesehen werden, welche mit den essentialen Voraussetzungen des Wahlrechts nichts zu thun haben. In der That finden wir im früheren England Wahlrechte ohne jede Localisierung[1]). Das Wahlrecht bedarf wohl zu seiner concreten Ausübung der Localisierung, aber damit muss nicht gesagt sein, dass das Wahlrecht im weiteren Sinne überhaupt fehlt, wenn dieses eine Requisit fehlt. Der „Reichsangehörige, der vom 26. Lebensjahre bis zu seinem Tode im Auslande gelebt hat, kann diese ganze Zeit hindurch" sehr gut wahlberechtigt gewesen sein und wir können in solchen Fällen sehr wohl eine Analogie[2]) zu der feinen theoretisierenden Entscheidung des §. 2 erblicken, welche bestimmt: „Für Personen des Soldatenstandes, des Heeres und der Marine ruht die Berechtigung zum Wählen so lange, als dieselben sich bei der Fahne befinden." Es gibt also nach §. 2 Wahlberechtigte, welche nicht wählen dürfen, diese Wahlberechtigung bedeutet somit einen ausgesprochenen Widerspruch zur concreten „Wahlberechtigung" Seydels. Sie kann ihm also nicht ins System passen. Er zaudert nicht mit ihrer Beseitigung und erklärt, dass der Unterschied zwischen diesen Stufen der Wahlberechtigung und ihrer Ausschließung (den Fällen, des §. 3) in Wirklichkeit keiner sei. Die Sonderregel verdanke wohl nur dem Umstande ihr Dasein, dass man die Soldaten nicht mit den Personen des §. 3 (Minderjährige, Bankerotteure, Verbrecher!) auf eine Bank setzen wollte. Da Seydel im Folgenden bloß sehr allgemein gehaltene Ähnlichkeiten der Kategorien im §. 2 und 3 herausfinden will, so fließen ihm freilich die Fälle zusammen.

Ein weiterer Beleg, der Seydel gleichfalls auffällt, liegt darin, dass das Gesetz zur Ausübung des Wahlrechts Wohnsitz im Wahlbezirke fordert. So spricht man nicht von einem Essentiale des Begriffs. Mindestens läge darin ein sehr grober Pleonasmus des Gesetzes. Seydel zögert auch hier nicht, auch diese Ausdrucksweise umzutaufen und sie einfach mit seiner „Wahlberechtigung" zu identificieren. Ein Theoretiker sollte aber an dieser feinen Sprache eines Gesetzes seine helle Freude haben.

---

[1]) Franqueville a. a. O. In einzelnen Städten war es bei allgemeinem Wahlrecht möglich, dass jeder Durchreisende theilnahm.

[2]) In vollkommener Übereinstimmung mit dem Text, scharf und gut ist hier Laband a. a. O., I., 273, doch wie sehr im inneren Widerspruch mit der von ihm selbst vorgetragenen Lehre, man vgl. schon jetzt Seite 273, Anm. 1.

Bei diesen irrigen Voraussetzungen höherer Gesichtspunkte ermangelnd, gelangt Seydel mit seiner Theorie, wie wir sehen, schließlich wie Laband dahin, gesetzliche Begriffe umzuwerten und die Terminologie des Gesetzes, am Ende noch das einzig Positive, was wir in Fragen des öffentlichen Rechtes besitzen, anzugreifen. Wir können diese Opposition gegen das Gesetz auch weiterhin verfolgen. Auch hier vertieft sie keineswegs die Auslegung des Gesetzes. Wie bei Seydel das Wahlrecht erst durch die concrete Einladung zur Wahl entsteht, ist ihm ein Wähler bloß der, welcher gerade wählt. Seydel rügt hier die Sprache des Gesetzes, welches den bloß Wahlberechtigten oder in Seydels Mundart selbst den nur Wahlfähigen Wähler nennt. Dann wäre ja auch jener eben erwähnte Reichsangehörige in partibus Wähler.

Seydel scheint hier mit Recht zu fühlen, dass in dieser Bezeichnung eine Instanz gegen ihn vorliege. In der That bedeutet diese Benennung, welche auch den Vorzug hat, an einen feinen Sprachgebrauch anzuschließen, ein ständiges Attribut der Einzelpersönlichkeit. Es wird unten noch Gelegenheit gefunden werden, davon zu sprechen. Interessanterweise, aber nicht unerwartet, billigt Laband[1]) diese Gesetzesbeanständung Seydels, obwohl sie sich ausgesprochen auf den Fall nicht domicilierter „Wahlfähiger" stützt und Laband selbst drei Kategorien ruhender Rechte kennt, darunter, wie erwähnt, gerade den Fall, dass jemand zur Zeit der Wahl keinen Wohnsitz im Reiche habe. Immerhin bietet v. Seydel ein classisches Beispiel, wie der Versuch, das Recht rein positivistisch ohne allen Schwung zu behandeln, im einzelnen dahin führt, dieses so hochgeachtete positive Recht auf Schritt und Tritt anarchisch umzugestalten. Um sein System zu behaupten, muss er das Gesetz umstoßen. Unglücklicherweise stellt aber dieses in unserem Falle genau so ein System wie seines, sogar ein noch weit eleganteres, und hat daher mindestens ebensoviel Daseinsberechtigung.

Besonders gefährlich ist aber die Lehre Seydels deshalb, weil sie, scheinbar ein individualrechtliches Moment im Wahlrecht anerkennend, schnurstracks dahin führt, anzunehmen, dass die Wahlrechte nur zu gewissen Zeiten virulent werden, während sie innerhalb der Legislaturperiode gar keine Rechte seien, geschweige denn „wohlerworbene Rechte". Die längste Zeit hindurch bilden sie dann, nach Seydels eigenen Worten, nur „die persönliche Beschaffenheit, welche die Möglichkeit (!) gibt" zu wählen, „wahlberechtigt zu sein". Noch gefährlicher wird diese Lehre, weil sie gerade die deutschen Verfassungsbestimmungen betrifft, welche mit kaum zu überbietender Schärfe und Vollendung den rechtlichen Charakter des Wahlrechts anerkennen; was soll dann erst am dürren Holze möglich sein!

So erscheint Seydel als eine bloße Spielart der Wahlstatus-Theoretiker und zugleich als engster Vorläufer Jellineks in seinem „System".

Damit beschließen wir die erste Gruppe, welche, wie erwähnt den rechtlichen Charakter des Wahlrechts leugnet[2]).

---

[1]) Ebenso Jellinek, System, 106.

[2]) Beiläufig sei noch bemerkt, dass **Spencer** „Principien der Ethik", II. Band, 1. Abtheilung (Ausgabe von Vetter) 196, den rechtlichen Charakter des Wahlrechts

In die zweite Gruppe weisen wir jene Schriftsteller, welche mehr in größerem oder geringerem Umfange den rechtlichen Charakter des Wahlrechts zur Geltung bringen. Allein sie thun es noch nicht so ausgesprochen wie die dritte Gruppe, sie tragen deutlich Compromisscharakter und sind als Vorläufer manchmal nicht ohne Zwiespalt in sich selbst. In diese Gruppe rechnen wir Jellinek, Bernatzik, Georg Meyer, Triepel.

In dieser Gruppe ist Jellinek vielleicht am interessantesten, nicht nur deswegen, weil er sich am meisten exponiert. Jellinek befindet sich in fortwährendem Zwiste mit sich selbst; zu seiner Ehre sei es aber gesagt, auch in ständiger Weiterentwicklung. Für unsere Zwecke kommen zwei seiner Werke in Betracht. Sein System der subjectiven öffentlichen Rechte (1892) und neuestens seine bereits citierte allgemeine Staatslehre (1900). In dieser Gruppe ist bloß das erste Werk zu untersuchen.

Im „System" bedeutet es einen Fortschritt für die Statuslehre, dass er zwischen „Status" und den sich aus ihnen ergebenden Ansprüchen scheidet, dass er Ansprüche aus den „rechtlich relevanten Zuständen" hervorgehen lässt. (S. 81.)[1]) Noch auf Seite 130 ist die Rede von einem „subjectiven Anspruch, der im Wahlrechte liegt" und es werden im Anschlusse daran Bemerkungen gemacht, welche der socialen Bedeutung des Wahlrechts gerecht werden. Auf Seite 130 wird auch „der so nahe liegende Gedanke (Labands), dass die Rechte auf Theilnahme am Staate im Kerne sich nur als Reflex objectiven Rechtes darstellen", abgelehnt. Dieser Gedanke „verschwindet (sogar) sofort, wenn wir der Sache tiefer auf den Grund gehen". (S. 131.) Auf Seite 131 allerdings wird bereits von einer staatlichen Competenz gesprochen, welche im Wahlrecht liegen soll. (Anfang der Bureaukratisierung.) Ist diese staatliche Competenz so sehr verschieden von der Betheiligung an einem Verwaltungsact bei Gneist?

Wir können diese Ausführungen immerhin noch als vorbereitende Erwägungen für die folgende Theorie auffassen, für die juristische Formulierung, welche selbst auf Seite 151 ff. zu finden ist. Was hat sich aus Jellineks Motiven entwickelt? Wir hören hier, dass die Wahlhandlung selbst niemals Inhalt eines individuellen Rechtes sein kann, dass das Wahlrecht selbst keineswegs in dem Rechte zu wählen besteht. Der einzelne sei bloß Theilorgan (lies Beamter). Subject des Wahlrechts sei ausschließlich der Staat (scharf verurtheilt von Laband I., 292, Anm. 1) und es sei nur Reflexwirkung, wenn der einzelne als solcher ein derartiges Recht zu besitzen scheint. (S. 152.) Wir haben aber eben

---

leugnet, doch nicht etwa aus juristischen, sondern aus teleologischen Gründen. Er leugnet es, dass dieser Anspruch des einzelnen auf Antheil an der Regierung „von gleicher Natur wäre, wie der Anspruch auf Leben, Freiheit und Eigenthum selber". Das Leben des Wählers wird durch die Abgabe einer Wahlstimme, an sich betrachtet, in keiner Weise gefördert. Die Bürger haben bloß die Möglichkeit, Verletzungen ihrer Rechte im allgemeinen zu hindern. Daher „Verwechslung im Mittel und Zweck". Mir scheint diese ganze Auffassung mit einer auffallenden Abneigung gegen alles Regiertwerden zusammenzuhängen (wahrnehmbar auch bei Carlyle). Das Wahlrecht erscheint hier fast als eine geregelte Form der Nothwehr.

[1]) Diese Ansprüche (darüber noch später) führen freilich eine untergeordnete Existenz.

gehört, daſs Jellinek den Reflexgedanken Labands (S. 130) ablehnt. Worin liegt wohl der Unterſchied zwiſchen der Reflexwirkung Jellineks und der Labands? Ich wenigſtens kann ihn bloß darin finden, daſs Jellinek um ein Glied weiter zurückgeht als Laband. Dieſer ſagt Verfaſſung (hiſtoriſcher Quell, wohl Staat), Jellinek ſagt Staat!

Aber auch nach der letzten Erklärung Jellineks muſste das Wahlrecht als ein Reflex des öffentlichen Rechts erſcheinen und das hat er ſelbſt knapp zuvor expressis verbis abgelehnt.

Beſchauen wir uns aber die Behauptung näher, daſs der Staat Subject des Wahlrechts ſei, ſo ergibt ſich, daſs es ſich bei Vornahme der Wahl eigentlich nur um einen Ausfluſs des ſtaatlichen Ernennungsrechtes handelt, nämlich um eine eigenartige Schaffung von Staatsorganen, nur der Modus wäre anders als bei der Ernennung der Staatsbeamten. Die Wahl ſelbſt ſcheint mir hier eine Art Präſentation, und zwar vergleichbar jener durch die clericalen Patrone (man vergl. die bezüglichen Ausführungen im zweiten Abſchnitt, Text S. 44 ff.)

Den Rechtsſchutz, den das Wahlrecht in einzelnen Staaten genießt, berückſichtigt Jellinek wohl, ohne ihn aber ſonderlich zu verwerten, er gleicht hierin Laband.

Auf dieſen Prämiſſen wächst ſeine Wahlrechtsqualification. Vom Wahlrecht bleibt bloß ein Anſpruch[1]) übrig auf Anerkennung als Wähler, das iſt formell nicht einmal ein richtiges Präſentationsrecht aus Fleiſch und Blut. Das Recht als ſolches hat keinen Inhalt, es gibt nur Competenzen.

Labands Verwerfung eines jus quaesitum im Wahlrecht wird von Jellinek gebilligt.

Bemerkenswert iſt noch, daſs Jellinek im Sinne der Lehre Seydels operiert, wenn er den Wähler ſofort nach Ausübung ſeiner ſtaatlichen Function in den Stand der Privaten zurückkehren läſst (S. 152) und ſich hiebei auf Rouſſeau beruft. Es ſcheint, daſs der „ſcharfe Blick" des letzteren hier nicht minder irrt, wie unſer Autor, der dieſe Auffaſſung auch in der That in ſeinem letztem Werke zurückzieht.

In denſelben Zuſammenhang gehört ſeine Qualification des Wahlrechts als Anſpruch aus einem Status. Denn „Anſpruch" verſteht Jellinek ſtets concret, actuell gegenüber dem abſtract-potentiellen Rechte; von einem Rechte des einzelnen iſt aber überhaupt nicht die Rede, d. h. für unſere Betrachtung, der Anſpruch im Wahlrecht kann ſich nur zur Wahlzeit äußern[2]).

---

[1]) Nicht wie Laband citiert, ein Individualrecht, I., 292, Anm. — Hier wird übrigens dieſe Aufſtellung Jellineks treffend widerlegt.

[2]) Jellinek beruft ſich mit ſeiner rechtlichen Beurtheilung des Anſpruchs u. a. auf Unger. Allein Unger faſst einen Anſpruch bloß als Äußerungsform des Rechtes. Recht und Anſpruch verhalten ſich wie der ſchlafende Löwe zum aufwachenden und wachen. Man ſieht die Abweichung deutlich in zwei Punkten. Bei Unger (Syſtem, II., §. 108) gibt es keinen Anſpruch ohne Recht, während die Jellinek'ſchen (bloßen) Anſprüche aus Zuſtänden ſolche Anſprüche wären. An Stelle des Rechtes bei Unger treten für Jellinek in dieſem Falle bloße Zuſtände, ſo daſs dieſe immerhin praktiſch die Rolle von Rechten bekommen, während Unger gerade ſolche Rechte aus perſönlichen Qualitäten leugnet. (Syſtem, I., §. 60.)

Sein staatstheoretisches Glaubensbekenntnis entspricht unseren Ausführungen am Eingange dieses Abschnittes. Es ist antik, man vgl. die Ausführungen Seite 77 ff. Nur ein Satz (S. 77) sei für viele andere herausgehoben: „Aus dem Wesen des Menschen ergibt sich historisch und logisch als nothwendig nur die Pflicht, aber nicht das Recht gegen den Staat." Zwar spricht Jellinek bereits an unterschiedlichen Stellen von der Collectivperson des Staates, macht aber mit diesem Gedanken im System noch nicht ernst.

So macht die Lehre Jellineks in seinem System im ganzen einen unfertigen Eindruck. Der individualrechtliche Charakter des Wahlrechts kommt schon zum Vorschein, allein in einer absolutistischen Plänen sehr unschädlichen und abstracten Form. Sociale und politische Erwägungen sind ihm nicht ganz fremd, allein die Adoption der Laband'schen Methode behindert ihn. Man könnte ihn als einen ihrer extremsten Anhänger bezeichnen, wenn man das weitgehende, bezeichnende Geständnis (Seite 16, Anm. 2) entgegennimmt: „Die Jurisprudenz," heißt es hier, „hat ihr Gegenstück unter den theoretischen Wissenschaften an der Mathematik. Wie diese mit abstracten Größen, hat jene mit abstracten Willensverhältnissen zu thun."

Auch Bernatzik, „Die juristische Persönlichkeit der Behörden[1]," 1890, operiert sehr stark mit dem Begriffe des Organs, allein er trägt hier einerseits zur näheren juristischen Begrenzung dieses Begriffes bei, andererseits gelingt es ihm mit einer eigenthümlichen Construction, dem darzustellenden Rechtsverhältnisse näher zu kommen. Bernatzik gibt dem Wähler ein Recht auf Organstellung, wohlgemerkt nicht einen Anspruch, sondern ein volles Recht[2]). Diese Rechte auf Organstellung denkt sich Bernatzik analog den schielenden Rechtsverhältnissen bei „getheilten Rechten", als Ausübung fremden und eigenen Rechtes zur selben Zeit. (Seite 112.) „Alle Wahlrechte sind also (S. 142), wiewohl Rechte auf Organstellung, doch zugleich eigene Rechte und als solche geschützt." (S. 143.) In diesem Falle ist also das Recht des Gemeinwesens, seine Organe zu berufen, getheilt zwischen ihm und der Wählerschaft. Von Wert ist auch die Beurtheilung der Willensorganisation innerhalb der Wählerschaft als ein mehr oder minder mit anstaltlichen Elementen durchsetzter Majoritätsverband[3]). Allein er ist nach Bernatzik kein gewöhnlicher Majoritätsverband, noch ein collegiales Amt. Denn der Wähler sei nicht bloß Organ und nicht bloß Rechtssubject. Materiell enthält eigentlich diese Auffassung bereits die wesentlichen Elemente der Gierke'schen Lehre. Das rechtliche, politische und sociale Moment im Wahlrecht findet bereits kräftige Anerkennung. Man vgl. auch noch die Ausführungen auf S. 117 über die „Genossenschaftlichen Verbände", über „Gesammteigenthum und getheiltes Eigenthum" als Ausflüsse jenes „großen Rechts-

[1]) S. 110: „Organ ist bloß jener Theil des Organismus, welcher den die Gesammtheit bindenden Willen erzeugt." — Allein auch so bleibt der Begriff eine viel zu allgemeine Kategorie, um juristisch gangbar zu sein.

[2]) Jellinek selbst scheint diese Begriffe bei Besprechung des Bernatzik'schen Constructionsversuches nicht auseinanderzuhalten. (System, 137.)

[3]) Näheres über diesen Begriff ebenda, S. 52 ff.

gedankens, der das antike Gemeinwesen, in dem die Zwecke des einzelnen in denen des Verbandes völlig aufgehen, vom germanischen unterscheidet, nämlich die Anerkennung einer Sphäre von Sonderinteressen gegenüber dem Gemeinwesen, in die einzugreifen diesen verwehrt sein soll." Bei dem heutigen Stande der Dinge gewiss ungewohnte Worte im Munde eines Staatsrechtslehrers, der sich hier vorgerückter zeigt, als der eigentliche Systematiker der subjectiven öffentlichen Rechte. Von 1892. — Am Ende der hieher gehörenden Ausführung Bernatziks findet sich die Behauptung, „dass die Rechtsordnung eine Interesseneinheit zwischen Wähler und Gemeinwesen beabsichtigt und annimmt, lasse sich nicht bezweifeln; auf der Übereinstimmung dieser Annahme und Absicht mit den realen Verhältnissen beruhe die Möglichkeit eines erfolgreichen Wirkens der constitutionellen Idee." Gewiss, eine sehr schöne Bemerkung, nur schade, dass wir über diese Interesseneinheit selbst nichts Näheres hören. Wenn es erlaubt ist, diese Lücke mit einer Stelle aus einem drei Jahre später (1893) veröffentlichten, bereits citierten[1]) Aufsatz (Proportionalwahl) auszufüllen, so scheint Bernatzik der Wahlkampf bloß ein Streit um die Methode (bei Schmoller, S. 66, bezw. 424), also ein bloßer Principienstreit, nicht ein Interessenkampf. Somit wäre dann festgestellt, dass wir uns diese Interesseneinheit nicht als eine immer wieder zu bildende, in ständigem Flusse befindliche, zu denken haben und es wäre damit gleichzeitig gesagt, dass der sociale Charakter des Wahlkampfes bei Bernatzik nicht zur vollen Entwicklung gelangt. Dafür gibt es weitere Belege. Correspondierend verräth sich endlich juristisch exacte Schulung bei Bernatzik, wenn er die rechtliche Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Wahlbezirken auf Grund der bestehenden positiven Regelung an beiden Orten leugnet. Namentlich an späterer Stelle wird mit großer Entschiedenheit betont, dass die Wähler Staatsorgane sind, ebenso die Erwählten, welche im allgemeinen Interesse und nicht in dem der Partei die Staatsgeschäfte erledigen sollen. Im Verlaufe wird die rechtliche Abhängigkeit der Gewählten von den Wählern geleugnet, sonst müsse man zu den Instructionen zurückkehren. Allein es gibt (vgl. auch Tetzner bei Grünhut, 21) nicht vollständig geschützte öffentliche Ansprüche. Ferner ist der Gedanke einer rechtlichen Abhängigkeit nicht auszurotten. Erst neuerdings (anfangs der Achtziger-Jahre) ist die Forderung nach Einführung des mandat impératif in Rechnung gezogen worden, gerieth aber auf die lange Bank. Man kann sich darüber aus dem Berichte von Stoerk (Archiv für öffentliches Recht, Listenwahl) Rath holen. Selbst eine bloß moralische Abhängigkeit wäre übrigens eine gefährliche Instanz gegen die Lebendigkeit des schroffen Repräsentativverhältnisses.

Vielleicht ist dieser Mangel der Grund, dass an der Hauptstelle das letzte entscheidende Wort nicht fällt. Auch Georg Meyer (Staatsrecht, 1899, §. 99, S. 278) gehört noch in diese Gruppe, er hat zwar bündig das Wahlrecht als subjectives Recht anerkannt, allein er verdunkelt und entkräftet seine Behauptung, indem er es ein öffentliches

[1]) Seite 12 Anm. 1.

Recht nennt und öffentliche Rechte sind für ihn solche, welche dem einzelnen im öffentlichen Interesse zustehen. Also wieder dieses näherer Präcision bedürftige gefährliche Wort.

Noch ausgesprochener Übergangsmensch ist Triepel in seiner von Hauke mit Recht als vortrefflich bezeichneten Broschüre, „Wahlrecht und Wahlpflicht," (1901). Auf Seite 24 nennt er wohl das Wahlrecht ein wertvolles Recht. Seine Auffassung der Volksvertretung (S. 34) ist aber streng bureaukratisch individualistisch und deckt sich nicht mit den Bedürfnissen des verfassungsmäßigen Lebens. Die Aufgabe bringt ihn in schweren Widerspruch mit dem rechtlichen Charakter seines Wahlrechts. Für seine Aufgabe sind das freilich nur incidente Punkte.

Insoferne Bernatzik, Georg Meyer und Triepel das rechtliche Moment im Wahlrecht anerkennen, gehören sie wohl schon der dritten Gruppe an.

Auch nur in dieser Richtung anzureihen hätten wir ferner Dantscher v. Kollesberg (Die politischen Rechte der Unterthanen) und Tetzner a. a. O., Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 810, das passive Wahlrecht erscheint als concretes Recht des Gewählten; Otto Mayer, deutsches Verwaltungsrecht, 1895, I. Band, §. 9, Anm. 21, spricht gut, ehrlich und aufrichtig von einem „echten öffentlichen Recht". Alle diese begnügen sich nun mit der Behauptung, dass das Wahlrecht ein Recht sei. Wir haben daher keinen Anlass, sie in die zweite Gruppe zurückzuweisen. Bei v. Stengel (Verwaltungsarchiv, III.)[1]) finden sich bereits deutliche Ansätze zu einer socialen Anschauung des Wahlrechts In voller Entfaltuug finden wir den socialrechtlichen Charakter bei Gierke. Es würde uns viel zu weit führen, diese glänzenden Ausführungen näher auseinanderzusetzen, es muss hier genügen, dass wir auf seine „Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung" verweisen. Einschlägige Partien dieser Art sind die hervorragenden Mittheilungen auf S. 181 ff. Sie betreffen die Rechtsverhältnisse „zwischen Verbandspersonen und verbundenen Personen" im allgemeinen, während sich Cap. IV. (S. 707 ff.) unmittelbarer mit dem Wahlrecht selbst oder wenigstens mit den Willensfunctionen für die Gesammtheit beschäftigt. Hier erfahren demnach die typischen Wahlbestimmungen ihre sociale Ausdeutung. (Abschnitt 2.) Aus Gierkes Genossenschaftstheorie sei bloß ein für unsere Controverse charakteristischer Passus angeführt. Es heißt

[1]) „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte," S. 204: „Indem die Rechtsordnung die Grundrechte feststellt, trägt sie dem Verlangen der einzelnen nach möglichst freier Bethätigung ihrer Persönlichkeit Rechnung und indem sie den einzelnen politische Rechte einräumt, gibt sie ihnen die Möglichkeit, auf die Gestaltung und Entwicklung des staatlichen Lebens nach Maßgabe ihrer wirtschaftlichen und socialen Interessen einzuwirken. Schließlich bilden ja doch die im Staate vereinigten Menschen die staatliche Gemeinschaft und die Menschen sind nach Besitz, Arbeit und Bildung und den daraus sich ergebenden wirtschaftlichen und socialen Interessen in verschiedene Classen geschieden. Die öffentliche Rechtsordnung des Staates ist stets nichts weiter als der Ausdruck des Einflusses, den diese Classen mit ihren Interessen im Staate üben." Man vgl. auch bezüglich der juristischen Bewertung der öffentlichen Rechte in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechtes den Artikel „Öffentliche Rechte und Pflichten" von Stengel selbst.

hier S. 316: „Sonderrechtsverhältnisse von personenrechtlichem Gehalt... sind . . . daher zwar mit den Persönlichkeitsrechten des reinen Individualrechts verwandt, unterscheiden sich aber von demselben durch einen specifisch socialrechtlichen Zusatz. Man denke z. B. an die oben in mannigfachen Formen vorgewiesenen Individualrechte . . . auf Ausübung des Stimmrechts oder sonstiger corporativer Functionen." In seinem berühmten Aufsatz „Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft" (bei Schmoller, VII. Jahrgang, S. 46, Anm.) deutet Gierke eine Formulierung des Wahlrechts an, welche sich äußerlich mit der Bernatzik'schen Fassung deckt, Recht auf Organschaft. Auf S. 47 wird allerdings erst eine Hilfsvorstellung gebraucht, um den Gedanken eines Rechtes auf Organschaft zu ermöglichen. Gierke anerkennt im Organ eine Art publicistischer Halbpersönlichkeit[1]) oder Gliedpersönlichkeit und sorgt damit besser für den Rechtsschutz, als Jellinek in seinem System.

Freilich über allgemeine sociale und juristische Winke kommt Gierke, ins Volle arbeitend, nicht hinaus. Die Analyse der socialen Verwicklungen liegt außerhalb seiner Aufgabe. Die Kärrner werden für die weitere Ausführung zu sorgen haben. Die Entwicklung selbst wird aber im wesentlichen über Gierke kaum hinauskommen und neue Erdtheile werden hier nicht zu entdecken sein.

Im Jahre 1887 ist also der wesentliche Proceß, welchen wir seit den Sechziger-Jahren verfolgen, zu Ende. Wir haben freilich spätere Arbeiten erwähnt, welche sich diese Ergebnisse noch nicht zunutze gemacht haben. Die nächste Aufgabe muß darum sein, Gierkes Lehre unter die Leute und zur Herrschaft zu bringen.

In seiner Staatslehre 1900 hat sich Jellinek der Gierke'schen Lehre bedeutend genähert, vielleicht kann man geradezu behaupten, daß er sich zu dieser Lehre bekannt. Die zahlreichen Formalismen sind überwunden oder zwar beibehalten, die Begriffe aber soweit ausgedehnt, daß sich ihre Fesseln nicht mehr fühlbar machen. Eine bedeutende Entwicklung trennt uns vom System. Der Staat erscheint als Körperschaft anerkannt. Mit diesem Gedanken wird diesmal auch Ernst gemacht. Die dauernde Abhängigkeit der Abgeordneten von seinen Wählern wird zugegeben. Rousseaus berühmten, aber unrichtigen Ausspruch von der Sclaverei der Engländer, zu dem sich Jellinek noch im System expressis verbis bekannt hat, wird verleugnet. „Gerade der wichtigste Punkt des ganzen Repräsentativsystems wird damit übersehen oder doch mindestens behauptet, daß er außerhalb des Rechtsgebietes falle, daß der juristische Formalismus gänzlich außerstande ist, ihn zu begreifen. Damit werden die großen Kämpfe, die um die Demokratisierung des Wahlrechts geführt werden, rechtlich ganz unverständlich." Somit ringt jetzt

---

[1]) Bernatzik bekämpft diese Gierke'sche Gliedpersönlichkeit, allein sie scheint mir die logische Consequenz eines Systems, welches alle Functionäre bis zum Nachtwächter hinab organisiert. Sie entspringt nur dem Bestreben, die Einzelpersönlichkeit mit den Consequenzen der Organstellung zu versöhnen und ist der sanfte Ausläufer einer Auffassung, welche das Leben des einzelnen in zwei getrennte Welten zu spalten sucht. Ihre beste Formel!

Jellinek nach einem rechtlichen Ausdruck, der das feine Fluidum von Abhängigkeit zum Ausdruck zu bringen vermag und findet die Lösung des Problems darin, daſs das Volk selbst Staatsorgan sei[1]), die Volksvertretung Organ dieses Organs. „Volk und Volksvertretung bilden demnach juristisch eine Einheit. Jellinek sieht sich folgerichtig genöthigt, den schroffen Begriff der Volksrepräsentation zu dämpfen und mit dem Begriffe der Stellvertretung zu versöhnen. Wir können es in dieser Richtung nur begrüßen, wenn er dem Satze, daſs das Kammermitglied Vertreter des ganzen Volkes sei, eine neue Deutung gibt. Juristisch heiße dies nichts anderes, als daſs er Glied eines Collegiums sei, dessen Wille Volkswille ist, daſs also sein Wille ausschließlich als Mitbildner des Volkswillens . . . zu betrachten sei. Es liegt dieser Formel eine bescheidene Identität mit der volksthümlichen Vorstellung zugrunde, und sie aufzustellen wäre kein Verdienst gewesen, wenn die Jurisprudenz nicht auf Abwegen wandeln würde. So erhält es Bedeutung, daſs einer auf einem Umwege zum Ausgangspunkt zurückkommt. Mephistos Wort über die Frucht des Speculierens drängt sich hier auf. Wenn aber dieselbe Stelle gleichzeitig besagt, daſs der Wille des Vertreters nicht als der Wille einer Volksgruppe zu betrachten sei, so ist dieser Ausspruch vieldeutig, richtig und unrichtig zur selben Zeit, je nachdem man den Willen des einzelnen Volksvertreters als Element der Abstimmung oder als ganzes aufnimmt.

Auch ein merklicher Schritt zur socialen Betrachtung des Staatslebens wird gethan, wenn sich auch Jellinek (S. 531) gegen sociale Betrachtungsweise sträubt und ihre Anwendung als vernichtend für das Staatsrecht hinstellt. Er wendet doch schon der Bildung des öffentlichen Willens weit stärkere Aufmerksamkeit zu als im „System“. Man vgl. Seite 534 ff.

Jellinek richtet sich hier besonders gegen jene Lehre, welche dem Wahlrecht den steifen Inhalt eines sehr allgemein gehaltenen Gesammtwohls zu geben sucht und gibt die Zulässigkeit parteimäßiger Vertretung bestimmter Interessen zu. Diese widersprechen keineswegs dem Rechtsgedanken der Volksvertretung. Eine bescheidene Form des Zugeständnisses und doch ein bedeutender Fortschritt im Verhältnisse zur allgemeinen Lehre und zu den mehr abstract und formell gehaltenen, nicht immer fruchtbaren Lehren seines Systems.

Im einzelnen ist seine Beurtheilung des Verhältnisses zwischen Abgeordneten und seiner Wählerschaft ein wenig zaghaft. Das Volk ist nicht reines Creationsorgan.“ Es liege doch „eine dauernde Verbindung zwischen dem (!!) Repräsentanten und dem Gesammtvolke“ vor, ein „Organverhältnis, das seiner Natur nach nur ein Rechtsverhältnis sein kann“, „dauernde und normale, politische Abhängigkeit von den Wählern (!)“. Das Wort „r e c h t l i c h e Abhängigkeit“ fällt nicht (S. 535 f.).

[1]) Jellinek beruft sich hier ausdrücklich auf Gierke, der in der That den Gedanken in identischer Formulierung geäußert hat. Gegen diesen weitgehenden Gebrauch des Begriffes Organ, dem sich auch Bernatzik (z. B. bei Schmoller, XVII) anschließt, tritt bereits Gerber „Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts“ (1865, §. 24, Anm. 1) auf.

„Jene juristisch nicht messbaren, aber politisch so wirksamen Mächte der öffentlichen Meinung sorgen dafür, dass, obwohl der Gewählte seinen Wählern keine Rechenschaft schuldet, er dennoch immer unter ihrer wirksamen Controle steht.“ [1]) Immerhin wird sich der künftige Rechtsforscher, der in unseren Ausführungen schon einigemale aufgetreten ist, mit den sog. Rechenschaftsberichten der Abgeordneten zu beschäftigen haben, in denen wohl ein interessanter Rechtsgedanke zum Ausdrucke kommt.

Zu beanständen ist es, dass Jellinek inhaltlich den Begriff des Organes nicht näher feststellt. Concludent scheint sich allerdings zu ergeben, dass er sich zu Bernatziks Definition versteht. Auch sonst ist der kühne Versuch, den einzelnen Wähler zum Staatsorgan zu erheben [2]), bekanntlich nicht einwandfrei [3]). Freilich ist ihm viel von seiner Gefährlichkeit genommen, wenn der Wähler zum dauernden Staatsorgan ernannt wird und eine sociale Würdigung der Staatszwecke statthat, wie nunmehr bei Jellinek. Mag auch die Gefährlichkeit dahin sein, die Unnatürlichkeit bleibt aber dieser Ausdehnung der Begriffsanwendung erhalten, wenn auch gerne zugegeben werden soll, dass der Gedanke rein formal in glücklicher Weise die allgemeine politische Mitarbeit zum Ausdrucke bringt, auf welcher das Verfassungsleben beruht.

Als die schwerwiegendste Consequenz in unserem Zusammenhange erscheint es, dass das Organ kein einzelnes Recht, sondern nur staatliche Zuständigkeit hat, dass Zuständigkeitsstreitigkeiten ein subjectives Recht betreffen (513). Jellinek meint es gewiss nicht so schlimm, er will nur sagen, dass der einzelne persönlich das Recht auf Organschaft besitze und erst als Organ, unpersönlich geworden, nur Zuständigkeiten zeige. Aber dieser Zwiespalt zwischen dem einzelnen und seinem abstracten Schattenbilde (Gliedpersönlichkeit u. s. w.) ist immer noch verführerisch, eine so scharf umschriebene, knappe Thätigkeit wie die des Wahlrechtes, welche doch nur eine Zuständigkeit sein soll, bleibt gefährlich. So logisch glänzend und elegant diese Theorie zu Ende gedacht scheint, so interessante, bedeutende Züge sie aufweist, mich will doch bedünken, dass die „Gespenster“ aus dem System noch umgehen.

Es darf nach alledem vielleicht behauptet werden, dass Jellineks nunmehrige Doctrin im Grunde doch nur eine geistreich und persönlich entwickelte Formulierung des Gierke'schen Gedankens sei, welcher in merito vollkommen acceptiert wird. Sein großes Verdienst besteht darin, dass er in der formalen Rechtswissenschaft geschult, nunmehr daran geht, sie mit der socialen Rechtswissenschaft zu versöhnen. Umso angenehmer nimmt sich diese in dem knappen Gewande einer präcisen juristischen Formulierung aus.

---

[1]) Arndt, in der Encyklopädie der Rechtswissenschaft von Birkmeyer: „Aber nur politisch (!) sind sie die Vertreter des Volkes, im Rechtssinn (!) sind sie die Vertreter niemandes.“

[2]) Er ist freilich nur die nothwendige Folge der Charakteristik des Staates als Organismus, einer Auffassung, welcher außer in der Anekdote von Menenius Agrippa schon die unglückliche Vorstellung innewohnt, dass alles nur Mittel sein kann und nichts außer dem Organismus Selbstzweck. Weiter kann hier nicht darauf eingegangen werden.

[3]) Mit dieser Complication ist auch die Gierke'sche Lehre behaftet, überhaupt alle, welche sich den Wähler als Organ denken.

In dieser „allgemeinen Staatslehre“ war nicht der Ort zur näheren Behandlung unserer controversen Frage. Die Wandlung, die sich bei Jellinek vollzogen hat, würde uns neugierig machen, neuerdings ein „System der subjectiven öffentlichen Rechte“ von ihm zu erhalten. Ohne Frage würde es jetzt wirkliche Rechte enthalten und es ist insbesondere in sicherer Weise zu vermuthen, dass Jellinek unter Verleugnung einzelner Absonderlichkeiten des „Systems“ heute den socialrechtlichen Charakter des Wahlrechts sans phrase anerkennt.

Unsere eigene Meinung brauchen wir nach den zahlreichen Einstreuungen, welche sich aus der Kritik ergaben, nur in der Form von ergänzenden Bemerkungen zum Ausdrucke zu bringen. Damit soll sich eine kurze Zusammenfassung verbinden.

Das Wahlrecht ist ein Socialrecht, schon seiner Natur nach berechnet, gesellschaftlich ausgeübt zu werden. Es ist ein geselliges Recht. Dieser Charakter wird mit der ausgreifenden Wahlrechtserweiterung zu einem eminent socialen. Mit diesem socialen Charakter ist nur die egoistische Ausübung verpönt, die nachdrückliche Vertretung der eigenen socialen Interessen erlaubt und geschützt, ein wichtiges Mittel für die Regulierung der Regierung. Damit ist anerkannt, dass zwischen dem Repräsentativsystem und dem ständischen jener weitreichende Gegensatz nicht besteht[1]). Der Unterschied ist vielmehr bloß ein gradueller. Namentlich soweit das Repräsentativsystem auf weite demokratische Grundlage gestellt ist, handelt es sich einleuchtend um eine bloße Verbesserung der politischen Technik. Weil aber hier alle großen Interessentengruppen „Stände“ geworden sind, merkt man den Wald vor lauter Bäumen nicht. Für diesmal und in diesem Zusammenhange können wir auf diese Frage nicht näher eingehen.

In derselben Richtung ergibt sich eine Abschwächung und Reduction des Repräsentativsystems, dass der Gedanke einer Einheit von Volk und Volksvertretung nur auf Kosten der Volksvertretung durchführbar ist. Mit der Wahl hat eben die Bevölkerung die Mittel in der Hand, die Abgeordneten zu ihren Sclaven zu machen, die steigenden Kräfte der öffentlichen Meinung verschärfen und perpetuieren diese Wirkung. Die öffentliche Moral spricht noch mit. Darum war es sehr einsichtig von Jellinek, den alten Rousseau über Bord zu werfen. Diese Abhängigkeit sollte keine rechtliche sein, wenn sie aus gesetzlichen Einrichtungen mit Nothwendigkeit hervorgeht? So siegt also der sociale Gedanke auf der ganzen Linie.

---

[1]) Anders bereits Albrecht in den Göttingen'schen gelehrten Anzeiger, 1837, 3. Band, S. 1500 f., bei Besprechung der „Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts“ von Romeo Maurenbrecher, 1837. — Gerade dieser Romeo bietet einen guten Beleg für die Erkenntnis, dass man hier künstliche Gegensätze schafft. Er setzt uns in §. 50, S. 64, auseinander: „1. Nur nach gewissen Classen sind die Unterthanen vertreten, und die Vertreter der Classe vertreten nur diese selbst, d. h. ihre Standesinteressen, *also dass, wenn alle Unterthanenclassen vertreten sind, zuletzt die Nationalinteressen herauskommen.* 2. Oder nicht nach Classen (den organischen Gliederungen der Staatsgesellschaft), sondern im ganzen wird das Volk (die Gesammtheit der Unterthanen) in seinen Interessen vertreten, also dass von den Volksvertretern jeder nach seinem eigenen Bewusstsein (!) die Gesammtinteressen (!) bei der Gesetzgebung zu wahren hat.“

Auch zur Frage des jus quaesitum im Wahlrecht wollen wir noch einiges bemerken. Neben anderen zu Eingang dieser Abhandlung erwähnten Motiven sind es zwei sehr interessante und paradoxe Gründe von höchst principieller Bedeutung, aus denen man das Wahlrecht nicht als jus quaesita gelten lassen will.

Man hat sich dagegen gewendet, weil man aus staatssocialistischen Gründen den Kreis der jura quaesitum nicht erweitern lassen will.

Man hat zweitens gegen alles „Naturrecht" Front gemacht und da man es hochmüthig verschmähte, alles, was nach Naturrecht roch, näher zu prüfen, gelang es auch nicht, die tiefen, sittlichen und culturell vorwärts weisenden Werte allfälliger „Naturrechte" zu würdigen. Weil als Recht bloß anerkannt wurde, was in den positiv vorgeschriebenen Formen niedergelegt wurde, so war selbst dieses Recht schutzlos gegen neue gesetzliche Bestimmungen, wenn diese nur auch die vorgeschriebene Form aufwiesen. So war es der Gesetzgebung grundsätzlich unmöglich, in nennenswerter Weise irgendein Recht zu schützen.

In beiden Punkten hätte ich Einwendungen zu erheben, theils aufklärend, theils ketzerisch.

Die zunehmende Beschränkung der individuellen Rechtssphären durch die Staatsthätigkeit ist nur soweit wahrnehmbar, als das sociale Leben dadurch gefördert wird. Hauptsächlich betrifft diese einschränkende Staatsthätigkeit wirtschaftliche Verhältnisse. Sie bezieht sich daher gerade auf privatrechtliche Rechtsverhältnisse, welche ihres rein privaten Charakters zusehends entkleidet werden. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes ist eine derartige Thätigkeit nicht so nothwendig, im Gegentheile, jene Einschränkungen auf privatrechtlichem Gebiete dienen vielfach dazu, die subjectiven öffentlichen Rechte zu sichern, auf daſs sie nicht auf dem Papiere bleiben. Wollte man auch hier Eingriffe vornehmen, so würde das sociale Leben gestört und nicht gefördert werden. Wichtige mühsam errungene Rechtsgüter, welche untrennbar mit dem Culturleben eines höher entwickelten Volkes gegeben sind, würden damit preisgegeben. Und es kann doch nur den Zweck haben, gerade solche Eingriffe in diese öffentlichen Rechtssphären im voraus theoretisch zu rechtfertigen oder vorzubereiten, wenn man grundsätzlich diese Rechte den Privatrechten in ihrem Schutze vor dem Gesetzgeber auch nur gleichstellt. Während also die Juristen im Privatrecht fürchterlich individualistisch denken, denken sie hier in unheimlichem Maße social. Freilich persönlich sind diese Juristen oft andere. Manchmal sind es aber sogar dieselben Personen.

Vielleicht ließe sich hier der Spieß umkehren; kehren wir ihn um, so treffen wir den zweiten Punkt. Man kann nämlich in Würdigung unserer heutigen Gesammtrechtsentwicklung behaupten, daſs diese „politischen Rechte" berufen sein werden, ihren Charakter der wohlerworbenen Rechte in viel höherem Maße auszuweisen als die Privatrechte. Das Naturrecht sagt in seiner Beziehung zu öffentlichen Subjectrechten: diese sind angeboren, eine juristisch gewiſs unhaltbare Behauptung. Wie aber, wenn man sagen wollte, diese Rechte sind von einer gewissen Culturstufe an angeboren? Oder wenn man sie relative Naturrechte nennen wollte?

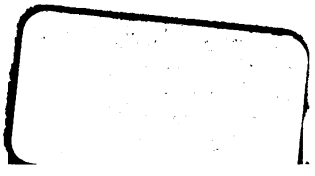
Dies soll nur soviel heißen, daſs diese Rechte in einer von socialem

Lärme durchtränkten Zeit, bei unseren demokratisierten Verfassungen ein sorgloseres Dasein zu führen berufen sind, als z. B. das Eigenthum u. a., welche Privatrechte täglich Schmälerungen ausgesetzt werden. Es läßt sich nicht leugnen, daß hinter dem einzelnen Rechte ungleich starke gesellschaftliche Kräfte stehen, das stärker fundierte Recht wird als das natürliche, das stärkste als Naturrecht gelten. Sollte es nun undenkbar sein, daß hinter einzelnen so starke und constante Kräfte stehen, daß sie als bleibender Bestand einer Culturepoche erscheinen? Jedenfalls ist dieser Rechtsfundus von größerer Bedeutung als eine bloß theoretische Rechtsqualification, zerstören kann ihn diese nicht, sie kann seine Zerstörung nur beschönigen, falls er zerstörbar sein sollte. Kommt also nur als Luxusmittel in Betracht.

Somit offenbart die Behauptung, als ob das Wahlrecht z. B. ein Naturrecht wäre, culturell eine sehr feine Empfindung.

In der That läßt sich deutlich erkennen, daß unsere Sprache, welche noch immer geistreich ist und ihre individualisierende Schöpferkraft nicht eingebüßt hat, diese Verhältnisse sehr wohl andeutet. Seydel, Jellinek (System!) und Laband zum Trotz nennt sie die einzelnen Wahlberechtigten Wähler, damit andeutend, daß das Wahlrecht mit den Wahlberechtigten persönlich, ständig und innig verknüpft ist, im Gegensatze zu Privatrechten, welche ihre Subjecte wechseln, daß es sich um eine immanente Berechtigung handelt, und ferner die Wirkungen der Wahl gleichsam perpetuierend. Damit wird aber auch das dauernde Abhängigkeits- und Verantwortlichkeitsprincip in der Volksvertretung warnend zum Ausdrucke gebracht. Mit einem Worte, es ist eine sehr glückliche, sehr constitutionelle Bezeichnung, daß der Wähler eben Wähler heißt. Ich finde darin eine glückliche Unterscheidung nach der praktischen Wirksamkeit dieser Rechtsverhältnisse.

In den genannten Autoren spiegelt sich ein großes Stück innerer politischer Geschichte. Man kann es deutlich sehen, wie alle denkbaren politischen Zwecke dem Wahlrecht beigemengt werden sollen, um es nach dem Ebenbilde der Interessenten zu gestalten. Von der Parteien Gunst und Haß verwirrt, schwankt sein Charakterbild in der Geschichte. Dieses Charakterbild ist aber auch in dem Sinne ein historisches, daß es alle möglichen Züge in sich aufgenommen hat und zeigt somit noch in der Literatur wie in der Gesetzgebung die befremdendsten Züge, welche ihm Politiker und Kritiker versunkener Zeiten gegeben haben. Schon bei unseren bescheidenen Grabungen sind wir unter dem socialen bald auf ein eigenartiges, steriles, bureaukratisches Wahlrecht gestoßen. Wenn wir noch weiter graben, stoßen wir auf patrimoniales Wahlrecht. Oder wie will man es nennen, wenn in Schottland noch heute eine Bestimmung aus der Zeit Georgs III. besteht, laut welcher der Wähler seines Wahlrechts verlustig geht, wenn er zweimal im Jahre eine Kirche betreten hat, in welcher nicht für den König gebetet wird[1])? Wir haben also vom Standpunkte der politischen Forschung keinen Grund zur Verzweiflung, wenn heute das Wahlrecht von vielen noch nicht einmal als Recht anerkannt ist.

[1]) Franqueville. II., 337, Acte 32, Georges, III., ch. 63.

K. und k. Hofbuchdrucker Fr. Winiker & Schickardt. Brünn.